

УРАЛЬСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО

УЧЕБНИК ДЛЯ СТУДЕНТОВ ВЫСШИХ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ
ПО НАПРАВЛЕНИЮ "ЮРИСПРУДЕНЦИЯ"
(СПЕЦИАЛИСТ, БАКАЛАВР, МАГИСТР)

Под редакцией
доктора юридических наук, профессора,
заслуженного деятеля науки Российской Федерации
В.В. ЯРКОВА

Допущено Учебно-методическим советом по образованию
в области юриспруденции Уральского федерального округа
на базе федерального государственного бюджетного
образовательного учреждения высшего образования "Уральский
государственный юридический университет" для студентов
высших учебных заведений, обучающихся по направлению
"Юриспруденция" (030501 - специалист, 030500-62 - бакалавр,
030500-68 - магистр)

Авторский коллектив

- Абсаямов А.В., д.ю.н., заместитель Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ, судья в отставке (гл. XIII - XVI, XXIV);
- Абушенко Д.Б., д.ю.н., профессор кафедры гражданского процесса УрГЮУ (§ 3, 4, 7 гл. III, гл. VI);
- Загайнова С.К., д.ю.н., профессор кафедры гражданского процесса и директор Центра медиации УрГЮУ, член Научно-консультативного совета при Верховном Суде РФ (гл. VIII - X, XXV);
- Конев Д.В., к.ю.н., доцент кафедры гражданского процесса УрГЮУ (гл. XVII (в соавторстве с А.Н. Мочаловым));
- Куликова М.А., к.ю.н., доцент кафедры гражданского процесса УрГЮУ (гл. XX, XXI);
- Малюшин К.А., к.ю.н., доцент кафедры гражданского процесса УрГЮУ (разд. V);
- Мочалов А.Н., к.ю.н., доцент кафедры конституционного права УрГЮУ (гл. XVII (в соавторстве с Д.В. Коневым));
- Плешанов А.Г., к.ю.н., доцент кафедры гражданского процесса УрГЮУ (гл. XXVI, XXVII);
- Раздьяконов Е.С., к.ю.н., доцент кафедры гражданского процесса УрГЮУ (гл. XVIII);
- Решетникова И.В., д.ю.н., профессор кафедры гражданского процесса УрГЮУ, заслуженный юрист РФ (гл. IV, VII, XXVIII);
- Соломеина Е.А., доцент кафедры гражданского процесса УрГЮУ (гл. XI);
- Спицин И.Н., к.ю.н., старший преподаватель кафедры гражданского процесса УрГЮУ (гл. XII, XXII);
- Тарасов И.Н., к.ю.н., доцент кафедры гражданского процесса УрГЮУ (гл. XIX, XXIII);
- Чудиновская Н.А., к.ю.н., доцент кафедры гражданского процесса УрГЮУ (гл. V);
- Ярков В.В., д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой гражданского процесса УрГЮУ, заслуженный деятель науки РФ, член Научно-консультативного совета при Верховном Суде РФ (гл. I, II, § 1, 2, 5, 6, 8 гл. III).

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

- АПК** - Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. N 95-ФЗ (Собрание законодательства РФ. 2002. N 30. Ст. 3012)
- БК** - Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. N 145-ФЗ (Собрание законодательства РФ. 1998. N 31. Ст. 3823)
- ВС РФ** - Верховный Суд Российской Федерации
- ВАС РФ** - Высший Арбитражный Суд Российской Федерации
- ГК** - Гражданский кодекс Российской Федерации: *часть первая* от 30 ноября 1994 г. N 51-ФЗ, *часть вторая* от 26 января 1996 г. N 14-ФЗ, *часть третья* от 26 ноября 2001 г. N 146-ФЗ, *часть четвертая* от 18 декабря 2006 г. N 230-ФЗ (Собрание законодательства РФ. 1994. N 32. Ст. 3301; 1996. N 5. Ст. 410; 2001. N 49. Ст. 4552; 2006. N 52 (ч. 1). Ст. 5496)
- ГПК** - Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. N 138-ФЗ (Собрание законодательства РФ. 2002. N 46. Ст. 4532)
- ЕСПЧ** - Европейский суд по правам человека
- ЗК** - Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. N 136-ФЗ (Собрание законодательства РФ. 2001. N 44. Ст. 4147)
- Закон о введении в действие КАС** - Федеральный закон от 8 марта 2015 г. N 22-ФЗ "О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации" (Собрание законодательства РФ. 2015. N 10. Ст. 1392)
- Закон о Верховном Суде РФ** - Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 г. N 3-ФКЗ "О Верховном Суде Российской Федерации" (Собрание законодательства РФ. 2014. N 6. Ст. 550)
- Закон о военных судах** - Федеральный конституционный закон от 23 июня 1999 г. N 1-ФКЗ "О военных судах Российской Федерации" (Собрание законодательства РФ. 1999. N 26. Ст. 3170)
- Закон о выборах депутатов** - Федеральный закон от 18 мая 2005 г. N 51-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" (Собрание законодательства РФ. 2005. N 21. Ст. 1919)
- Закон о Дисциплинарном судебном присутствии** - Федеральный конституционный закон от 9 ноября 2009 г. N 4-ФКЗ "О Дисциплинарном судебном присутствии" (Собрание законодательства РФ. 2009. N 45. Ст. 5261)
- Закон о компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок** - Федеральный закон от 30 апреля 2010 г. N 68-ФЗ "О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок" (Собрание законодательства РФ. 2010. N 18. Ст. 2144)

Закон о Конституционном Суде РФ - Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. N 1-ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации" (Собрание законодательства РФ. 1994. N 13. Ст. 1447)

Закон о медиации - Федеральный закон от 27 июля 2010 г. N 193-ФЗ "Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)" (Собрание законодательства РФ. 2010. N 31. Ст. 4162)

Закон о политических партиях - Федеральный закон от 11 июля 2001 г. N 95-ФЗ "О политических партиях" (Собрание законодательства РФ. 2001. N 29. Ст. 2950)

Закон о праве на свободу передвижения - Закон РФ от 25 июня 1993 г. N 5242-1 "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" (Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. N 32. Ст. 1227)

Закон о противодействии экстремистской деятельности - Федеральный закон от 25 июля 2002 г. N 114-ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности" (Собрание законодательства РФ. 2002. N 30. Ст. 3031)

Закон о психиатрической помощи - Федеральный закон от 2 июля 1992 г. N 3185-1 "О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании" (Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. N 33. Ст. 1913)

Закон о референдуме - Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. N 5-ФКЗ "О референдуме Российской Федерации" (Собрание законодательства РФ. 2004. N 27. Ст. 2710)

Закон о СМИ - Закон РФ от 27 декабря 1991 г. N 2124-1 "О средствах массовой информации" (Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. N 7. Ст. 300)

Закон о статусе судей - Закон РФ от 26 июня 1992 г. N 3132-1 "О статусе судей в Российской Федерации" (Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. N 30. Ст. 1792)

Закон о страховых взносах - Федеральный закон от 24 июля 2009 г. N 212-ФЗ "О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования" (Собрание законодательства РФ. 2009. N 30. Ст. 3738)

Закон о судах общей юрисдикции - Федеральный конституционный закон от 7 февраля 2011 г. N 1-ФКЗ "О судах общей юрисдикции в Российской Федерации" (Собрание законодательства РФ. 2011. N 7. Ст. 898)

Закон о судебной системе - Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. N 1-ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации" (Собрание законодательства РФ. 1997. N 1. Ст. 1)

Закон о судебных приставах - Федеральный закон от 21 июля 1997 г. N 118-ФЗ "О судебных приставах" (Собрание законодательства РФ. 1997. N 30. Ст. 3590)

Закон об адвокатуре - Федеральный закон от 31 мая 2002 г. N 63-ФЗ "Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации" (Собрание законодательства РФ. 2002. N 23. Ст. 2102)

Закон об административном надзоре - Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. N 64-ФЗ "Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы" (Собрание законодательства РФ. 2011. N 15. Ст. 2037)

Закон об исполнительном производстве - Федеральный закон от 2 октября 2007 г. N 229-ФЗ "Об исполнительном производстве" (Собрание законодательства РФ. 2007. N 41. Ст. 4849)

Закон об обеспечении доступа к информации о деятельности судов - Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. N 262-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации" (Собрание законодательства РФ. 2008. N 52 (ч. 1). Ст. 6217)

Закон об общественных объединениях - Федеральный закон от 19 мая 1995 г. N 82-ФЗ "Об общественных объединениях" (Собрание законодательства РФ. 1995. N 21. Ст. 1930)

Закон об обязательном социальном страховании - Федеральный закон от 24 июля 1998 г. N 125-ФЗ "Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний" (Собрание законодательства РФ. 1998. N 31. Ст. 3803)

Закон об основных гарантиях избирательных прав - Федеральный закон от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (Собрание законодательства РФ. 2002. N 24. Ст. 2253)

Закон об оценочной деятельности - Федеральный закон от 29 июля 1998 г. N 135-ФЗ "Об оценочной деятельности в Российской Федерации" (Собрание законодательства РФ. 1998. N 31. Ст. 3813)

КАС - Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. N 21-ФЗ (Собрание законодательства РФ. 2015. N 10. Ст. 1391)

КоАП - Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. N 195-ФЗ (Собрание законодательства РФ. 2002. N 1 (ч. 1). Ст. 1)

КС РФ - Конституционный Суд Российской Федерации

НК - Налоговый кодекс Российской Федерации: часть первая от 31 июля 1998 г. N 146-ФЗ, часть вторая от 5 августа 2000 г. N 117-ФЗ (Собрание законодательства РФ. 1998. N 31. Ст. 3824; 2000. N 32. Ст. 3340)

Основы законодательства РФ о нотариате - Основы законодательства Российской Федерации о нотариате, утв. Верховным Советом РФ 11 февраля 1993 г. N 4462-1 (Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. N 10. Ст. 357)

СК - Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. N 223-ФЗ (Собрание законодательства РФ. 1996. N 1. Ст. 16)

ТК - Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. N 197-ФЗ (Собрание законодательства РФ. 2002. N 1 (ч. 1). Ст. 3)

УИК - Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 января 1997 г. N 1-ФЗ (Собрание законодательства РФ. 1997. N 2. Ст. 198)

ПРЕДИСЛОВИЕ

Формирование в нашей стране правового государства предполагает развитие сильной и авторитетной судебной власти. В соответствии с ч. 2 ст. 118 Конституции РФ судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Выделение административного судопроизводства среди форм осуществления судебной власти обусловило и его отдельное правовое регулирование - в Гражданском процессуальном кодексе РФ, Арбитражном процессуальном кодексе РФ, а теперь и в Кодексе административного судопроизводства РФ с сохранением специального правового регулирования в АПК РФ. В этом плане развитие административного судопроизводства посредством использования сложившихся процессуальных принципов, понятий и конструкций является важным для развития данной сферы судебной деятельности.

В подготовленном кафедрой гражданского процесса Уральского государственного юридического университета первом российском учебнике по административному судопроизводству представлена современная система судебного административного процессуального права как подотрасли гражданского процессуального права.

Как показал анализ авторского коллектива при работе над учебником, ключевые положения административного судопроизводства основаны на правилах гражданского судопроизводства, а сам КАС РФ заимствовал многие правила ГПК РФ и в определенной степени АПК РФ. Такой подход вполне обоснован, поскольку базовые принципы правосудия (судоустройственные и судопроизводственные) едины, носят межотраслевой характер и находят в конечном счете однообразное выражение в нормах процессуальных кодексов при всем различии конкретных формулировок. Столь же схожи стадии развития судебного административного процесса со стадиями гражданского и арбитражного процессов. Кроме того, многие институты процессуального права (подведомственность и подсудность, участники процесса, доказательства и доказывание, процессуальные сроки и расходы, пересмотры судебных актов и т.д.) также носят межотраслевой характер и имеют достаточно много общих характеристик в гражданском, арбитражном, а теперь и в судебном административном процессах.

Вместе с тем по целому ряду положений административное судопроизводство имеет специфику, которая отражает его главную задачу - защиту нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что КАС РФ сочетает в себе традиции и новеллы. С одной стороны, он воспринял традиционные положения, правила и институты гражданского процессуального и арбитражного процессуального права, в том числе касающиеся рассмотрения дел из публичных правоотношений. С другой стороны, он ввел ряд интересных новелл, которые будут служить развитию административного судопроизводства и защите прав граждан во взаимоотношениях с органами власти и должностными лицами.

Поэтому авторы постарались отразить в учебнике общее и особенное в судебном административном процессуальном праве, что, как мы надеемся, позволит читателю лучше понять основные сущностные характеристики судебного процесса по осуществлению правосудия по административным делам.

Важно подчеркнуть, что административное судопроизводство осуществляется наряду с судами общей юрисдикции также и арбитражными судами по правилам АПК РФ. Поэтому в учебнике в определенной степени раскрыты вопросы разрешения дел из административных и иных публичных правоотношений арбитражными судами с целью создания у читателя целостного представления о современной системе административного судопроизводства Российской Федерации.

От имени авторского коллектива
ответственный редактор, профессор В.В. Янков,
Екатеринбург - Москва, февраль 2016 г.

Раздел I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Глава I. АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. ПРЕДМЕТ И СИСТЕМА СУДЕБНОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА

§ 1. Задачи судов в сфере административного судопроизводства

1. Вводные положения. Принятие КАС является важным этапом становления судебной власти в России. В соответствии с ч. 2 ст. 118 Конституции РФ <1> судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Поэтому выделение административного судопроизводства среди форм осуществления полномочий судебной власти обусловило его отдельное правовое регулирование - в ГПК, АПК, а теперь и в КАС с сохранением специального правового регулирования в АПК.

<1> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Собрание законодательства РФ. 2014. N 31. Ст. 4398.

В числе признаков административного судопроизводства можно выделить следующие:

- (1) это вид судебной деятельности и форма осуществления судебной власти;
- (2) урегулированный судебным административным процессуальным законодательством;
- (3) для защиты прав граждан и организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений.

Таким образом, административное судопроизводство представляет собой урегулированный судебным административным процессуальным законодательством вид судебной деятельности, направленный на осуществление судебной власти в сфере административных и иных публичных правоотношений с целью защиты прав граждан и организаций и реализацию других задач административного судопроизводства.

При характеристике административного судопроизводства следует обратить внимание на особенность судебной организации в России. По общему правилу в странах системы континентального (гражданского) права деление права на частное и публичное является фундаментальным и определяющим, в том числе в организации судебной системы. В России суды общей юрисдикции и арбитражные суды являются одновременно судами частного, и публичного права. Хотя в ст. 118 Конституции РФ говорится о выделении гражданского и административного судопроизводства, это не проецируется непосредственно на судебную организацию, поскольку отдельной системы административных судов в России не образовано.

Поэтому административное судопроизводство осуществляется в Российской Федерации различными судами: во-первых, ВС РФ в соответствии с Законом о Верховном Суде РФ и КАС, во-вторых, судами общей юрисдикции в соответствии с КАС и, в-третьих, арбитражными судами в соответствии с АПК.

2. Задачи административного судопроизводства. Согласно ст. 3 КАС выделяются следующие задачи административного судопроизводства:

- 1) обеспечение доступности правосудия в сфере административных и иных публичных правоотношений;
- 2) защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений;
- 3) правильное и своевременное рассмотрение и разрешение административных дел;
- 4) укрепление законности и предупреждение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений.

3. Характеристика отдельных задач административного судопроизводства. Приведенные задачи административного судопроизводства имеют программно-целевое назначение и оказывают большое влияние на правовое регулирование и процесс правоприменения. Они определены исходя из Конституции РФ, федеральных конституционных законов и международных договоров Российской Федерации, в частности Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

В основном значение задач заключается в следующем. Во-первых, с помощью задач административного судопроизводства возможно выявление действительного смысла и содержания той или иной нормы КАС, и, во-вторых, задачи судопроизводства задают правильные ориентиры для разрешения правоприменительных вопросов, когда отсутствует норма технического характера, но тем не менее конкретный вопрос, поставленный перед судом, нуждается в разрешении.

Анализ отдельных задач административного судопроизводства показывает, что они не имеют специфики, отличающей их от задач правосудия в сфере гражданского судопроизводства, поскольку задачи правосудия всегда едины. В частности, содержание задач в ст. 3 КАС совпадает с теми задачами гражданского судопроизводства, которые определены в ст. 2 ГПК, и задачами судопроизводства в арбитражных судах, указанными в ст. 2 АПК. Такой подход является правильным, поскольку задачи любого правосудия, которое осуществляется посредством как конституционного, гражданского, уголовного, так и административного судопроизводства, едины. Задачи административного судопроизводства решаются судами с помощью только им присущих полномочий и с учетом места того или иного суда в общей судебной системе. Так, суды первой инстанции разрешают дела из административных и иных публичных правоотношений, а вышестоящие суды для решения задач судопроизводства рассматривают дела в порядке производств по пересмотру судебных актов.

Важнейшей задачей административного судопроизводства является обеспечение доступа к правосудию, поскольку согласно ст. 46 Конституции РФ, ст. 8 Всеобщей декларации прав человека <1>, ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод <2> гарантируется свободный и беспрепятственный доступ к правосудию. При этом современное понимание доступа к правосудию заключается не только в беспрепятственной возможности обращения к суду. Доступ к правосудию понимается как начало, которое должно быть обеспечено на всех стадиях процесса - от прохождения досудебных этапов правовой защиты, на стадиях возбуждения дела, судебного разбирательства до возможностей реализовать право на обращение в суды, наделенные полномочием по пересмотру судебных актов, и право на исполнение судебного акта. Кроме того, доступ к правосудию должен быть гарантирован как всей системой правового регулирования административного судопроизводства, так и созданием экономических и организационных условий для возможностей обращения к суду.

<1> Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.) // Российская газета. 1995. 5 апреля. N 67.

<2> Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г.) // Собрание законодательства РФ. 2001. N 2. Ст. 163.

Другие задачи являются одновременно и целью правосудия, в частности защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений, которая и достигается путем рассмотрения и разрешения дел судами, в том числе и в рамках административного судопроизводства. То же самое относится и к правильному и своевременному рассмотрению и разрешению административных дел, а также к укреплению законности и предупреждению нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений. Все указанные задачи решаются также путем осуществления судебных полномочий посредством совершения процессуальных действий.

§ 2. Понятие и стадии судебного административного процесса

1. Понятие судебного административного процесса. Как уже отмечалось при характеристике административного судопроизводства, его развитие происходит на основе "классического" гражданского, а также арбитражного процесса, что отражает влияние концепции судебной власти на правила и порядок рассмотрения споров в сфере публичного права.

Судебная деятельность подчиняется определенным устойчивым правилам, которые не зависят от вида судопроизводства и отражают ее сущность как формы осуществления судебной власти. Поэтому поскольку судебный административный, как и гражданский, процесс опосредует судебную деятельность, понятие и система стадий судебного административного процесса совпадают с аналогичными стадиями гражданского и арбитражного процессов.

Для судебного административного процесса характерны следующие признаки:

во-первых, одним из субъектов судебного административного процесса является суд: суд общей юрисдикции, ВС РФ или арбитражный суд;

во-вторых, субъекты судебного административного процесса совершают процессуальные действия, которые являются основными юридическими фактами, определяющими его динамику;

в-третьих, предметом судебного административного процесса являются дела из административных и иных публичных правоотношений, т.е. административное судопроизводство.

Таким образом, **судебный административный процесс** представляет собой систему процессуальных действий суда, лиц, участвующих в деле, и других участников судебного процесса, урегулированных нормами судебного административного процессуального права, возникающих при разрешении дел административного судопроизводства.

2. Стадии судебного административного процесса. Судебный административный процесс представляет собой определенную систему стадий, направленных на достижение конечной цели административного судопроизводства - разрешение дел из публичных правоотношений и защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов. Каждая из стадий процесса является совокупностью процессуальных действий (отношений), объединенных ближайшей процессуальной целью <1>. На каждой из стадий судебного административного процесса решаются те или иные задачи административного судопроизводства в зависимости от характера стадии, полномочий суда и других критериев.

<1> См.: Юдельсон К.С. Советский гражданский процесс. М.: Госюриздат, 1956. С. 13; Осипов Ю.К. Элементы и стадии применения норм советского гражданского процессуального права // Проблемы применения норм гражданского процессуального права / Отв. ред. К.И. Комиссаров. Свердловск, 1976. С. 42.

В судебном административном процессе выделяются следующие шесть стадий:

- 1) производство в суде первой инстанции;
- 2) производство в суде апелляционной инстанции;
- 3) производство в суде кассационной инстанции (в двух кассационных инстанциях);
- 4) производство в суде надзорной инстанции;
- 5) производство по пересмотру вступивших в законную силу судебных актов по новым или вновь открывшимся обстоятельствам;
- 6) исполнительное производство.

Производство в суде первой инстанции является основной и обязательной стадией судебного административного процесса, поскольку она направлена на разрешение дела по существу. На этой стадии

административный истец предъявляет иск к административному ответчику, осуществляются возбуждение дела, его подготовка и рассмотрение по существу с вынесением судебного решения либо окончанием его без вынесения судебного решения. Для учебных целей в связи с важностью возбуждения дела, его подготовки к судебному разбирательству и самого разбирательства дела в доктрине выделяют вместо производства в суде первой инстанции три отдельных стадии: возбуждение дела в суде первой инстанции, подготовку дела к судебному разбирательству и разбирательство дела по существу в суде первой инстанции <1>.

<1> См.: Гражданский процесс: Учебник / Под ред. В.В. Яркова. 9-е изд. М.: Инфотропик Медиа, 2014. С. 11 (автор главы - И.В. Решетникова).

Производство в суде апелляционной инстанции осуществляется на основе апелляционных и частных жалоб, поданных в отношении не вступивших в законную силу судебных актов судов первой инстанции. Рассмотрение дела в апелляционной инстанции за отдельными исключениями проводится по правилам суда первой инстанции. Поэтому здесь действует целый ряд ограничений, например, новые доказательства могут быть приняты только в том случае, если они не могли быть представлены в суд первой инстанции по уважительной причине. Кроме того, новые требования, которые не были предметом рассмотрения в суде первой инстанции, не принимаются и не рассматриваются судом апелляционной инстанции.

Производство в суде кассационной инстанции представляет собой проверку вступивших в законную силу судебных актов, за исключением судебных постановлений ВС РФ. Кассационные жалобы могут быть поданы в суд кассационной инстанции лицами, участвующими в деле, и другими лицами, если их права, свободы и законные интересы нарушены судебными актами. При принятии кассационной жалобы в судах общей юрисдикции действует принцип приемлемости, согласно которому принимается к рассмотрению только та жалоба, из которой будут очевидны существенные нарушения норм материального и процессуального права, которые повлияли на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов (ст. 328 КАС).

В судебном административном процессе, как и в гражданском и арбитражном, образовано две кассационные инстанции - президиумы областных и соответствующих им судов и Судебная коллегия по административным делам ВС РФ.

Рассмотрение дел в кассационном порядке носит более процессуально упрощенный характер, чем в суде первой или апелляционной инстанции.

Производство в суде надзорной инстанции направлено на пересмотр в порядке судебного надзора решений, определений, постановлений, вступивших в законную силу. При этом следует иметь в виду, что единственной судебно-надзорной инстанцией в сфере как административного, так и гражданского и уголовного судопроизводства является Президиум ВС РФ. Кроме того, установлен достаточно сложный порядок возбуждения надзорного производства, а само разбирательство дел в порядке надзора также имеет упрощенный характер.

Производство по пересмотру вступивших в законную силу судебных актов по новым или вновь открывшимся обстоятельствам является особой формой пересмотра вступивших в законную силу судебных актов, связанной с установлением фактов, которые не были и не могли быть ранее известны участникам процесса и суду.

Исполнительное производство предназначено для обеспечения принудительного исполнения судебных актов по делам административного судопроизводства. Сфера принудительного исполнения выделена из судебной власти и организационно отнесена к исполнительной власти. Однако за судом в сфере принудительного исполнения сохраняется ряд существенных полномочий, обеспечивающих предварительный либо последующий судебный контроль за актами и действиями судебного пристава-исполнителя, а также разрешение споров, возникающих в данной сфере. Поэтому в части, обеспечивающей реализацию судебных полномочий, исполнительное производство остается стадией судебного административного процесса.

Каждая стадия судебного административного процесса подразделяется на три больших самостоятельных этапа:

- 1) возбуждение дела;
- 2) подготовка дела к судебному разбирательству;
- 3) разбирательство по существу с вынесением по нему соответствующего судебного акта.

Возбуждение дела, подготовка к рассмотрению и само судебное разбирательство имеют место не только в суде первой инстанции, но и в судах апелляционной, кассационной, надзорной инстанций, суде, рассматривающем дело по вновь открывшимся обстоятельствам <1>. Однако содержание деятельности по возбуждению дела, его подготовке и разбирательству различно и имеет специфику в каждой из стадий судебного административного процесса.

<1> Все это дало основания профессору Ю.К. Осипову подразделить гражданский процесс на правоприменительные циклы: от производства в суде первой инстанции до исполнительного производства, выделив в каждом из таких циклов три стадии: возбуждение дела, его подготовку и разбирательство дела с вынесением правоприменительного акта. См.: Осипов Ю.К. Элементы и стадии применения норм советского гражданского процессуального права. С. 42 - 45.

Обязательной стадией судебного административного процесса является производство в суде первой инстанции. Остальные стадии судебного административного процесса имеют факультативный характер, поскольку судебное решение может никем из лиц, участвующих в деле, не обжаловаться, должник вправе добровольно исполнить возложенную на него по судебному решению обязанность либо взыскатель вправе отказаться от возбуждения исполнительного производства.

3. Структура административного судопроизводства достаточно сложна и соответствует в целом правилам гражданского судопроизводства. Наряду с общими правилами, которые характерны для всех видов производств (разд. I - III КАС), в КАС выделен отдельно **разд. IV**, где содержится особенности производства по отдельным категориям дел административного судопроизводства. Такое сочетание общего и особенного позволило более рационально изложить материал КАС, избежать дублирования отдельных норм и институтов.

Поэтому следует исходить из того, что административное судопроизводство в судах общей юрисдикции не является полностью однородным и единообразным, а разделяется в зависимости от характера дела на целый ряд отдельных судебных производств. Например, судебное производство о признании нормативного правового акта недействующим существенно отличается по ряду составляющих его процессуальных действий от рассмотрения административного искового заявления о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке либо от рассмотрения административного искового заявления о взыскании обязательных платежей и санкций.

Вместе с тем ключевые положения отдельных судебных производств в **разд. IV** КАС единообразны в силу сходства стадий судебного административного процесса, порядка обжалования, определения субъектного состава, правил доказывания и т.д., за отдельными исключениями, которые определяются спецификой того или иного дела административного судопроизводства.

Кроме того, КАС учитывает новейшие тенденции развития судебного процесса, направленные на упрощение и

ускорение рассмотрения отдельных категорий дел. Для этого в КАС введен [разд. V](#) "Упрощенное (письменное) производство по административным делам". [Разделы VI и VII](#) КАС посвящены пересмотру судебных актов, как не вступивших в силу (VI), так и вступивших в силу (VII). [Раздел VIII](#) КАС посвящен вопросам исполнения судебных актов по административным делам, отнесенным к компетенции судов общей юрисдикции, а [разд. IX](#) раскрывает заключительные положения КАС.

§ 3. Понятие, предмет, метод и система судебного административного процессуального права. Соотношение с другими отраслями права

1. Понятие судебного административного процессуального права. Судебное административное процессуальное право занимает особое место в системе процессуального права. Оно входит в систему процессуальных отраслей права наряду с гражданским процессуальным и арбитражным процессуальным, уголовно-процессуальным и конституционно-процессуальным правом. Назначение судебного административного процессуального права заключается в том, что посредством судебного административного процесса происходит принудительная реализация норм материального права и осуществляется в правовой форме разрешение конфликтов в сфере административных и иных публичных правоотношений.

При этом важно отметить, что судебное административное процессуальное право является подотраслью гражданского процессуального права. Дело в том, что "гражданское процессуальное право как фундаментальная (профилирующая) отрасль права способствует формированию, становлению вторичных правовых образований..." <1>. Как уже отмечалось, судебный административный процесс является "слепок" классического гражданского процесса в силу совпадения ключевых принципов, стадий и правил. В этом плане судебное административное процессуальное право является вторичным правовым образованием в нормативной ткани гражданского процессуального права, вбирая в себя ключевые элементы фундаментальной отрасли права <2>. Формируясь как комплексная отрасль "правовой семьи" гражданского процессуального права, судебное административное процессуальное право вбирает в себя его основные черты, имея и некоторые свои специфические характеристики в предмете данной отрасли, ее принципах, правилах доказывания, субъектном составе и некоторых других признаках. Само зарождение судебного административного процессуального права произошло, как известно, путем выделения из ГПК целого ряда глав, посвященных делам из публичных правоотношений, в КАС. Общая часть КАС также построена на основе общих положений ГПК и АПК, что очевидно из их сравнительного анализа.

<1> См.: Юков М.К. Теоретические проблемы системы гражданского процессуального права: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Свердловск, 1982. С. 15 - 16.

<2> Подробное обоснование понятия и соотношения фундаментальных отраслей права и вторичных правовых образований было дано С.С. Алексеевым и М.К. Юковым (см.: Алексеев С.С. Структура советского права. М.: Юрид. лит., 1975. С. 184 - 207; Он же. Общая теория права. Т. I. М.: Юрид. лит., 1981. С. 252 - 254; Юков М.К. Указ. соч. С. 15 - 16).

Таким образом, **судебное административное процессуальное право** представляет собой систему юридических норм, регулирующих деятельность суда и других заинтересованных субъектов, возникающую при осуществлении административного судопроизводства. Иначе говоря, судебное административное процессуальное право регулирует порядок осуществления административного судопроизводства, выступающего в качестве основного элемента предмета данной отрасли права.

2. Предмет, метод и система судебного административного процессуального права. Предмет судебного административного процессуального права - это процессуальные действия суда и заинтересованных лиц при осуществлении правосудия по административным делам, т.е. судебный административный процесс или административное судопроизводство.

Метод судебного административного процессуального права сочетает элементы императивного (властных предписаний) характера с диспозитивным (дозволительным) началом. Одновременное сочетание в методе правового регулирования императивных и диспозитивных начал объясняется характером процессуального права. Судебный административный процесс, как и гражданский и арбитражный процессы, с одной стороны, есть властная деятельность суда по применению норм материального и процессуального права, что предполагает властное начало в механизме процессуального регулирования; с другой стороны, судебная процессуальная форма направлена на создание равных условий для защиты прав и отстаивания интересов участников административного судопроизводства. Указанное отличие является ключевым при разграничении понятий судебного административного процесса и административной процедуры, поскольку в административных процедурах их участники не обладают равными правами, указанные отношения строятся по общему правилу на началах субординации.

Императивные начала метода судебного административного процессуального права проявляются в основном в следующем:

- процессуальные нормы определяют положение суда как органа судебной власти;
- в качестве основных процессуальных юридических фактов выступают процессуальные действия суда;
- судебное административное процессуальное право обеспечивает суду право контроля за отдельными действиями сторон;
- судебный административный процесс основывается на строго определенном процессуальном порядке осуществления правосудия - процессуальной форме.

Диспозитивные начала метода судебного административного процессуального права проявляются в основном в следующем:

- равенство сторон административного судопроизводства в тех правовых возможностях, которые предоставлены им для защиты своих прав и интересов;
- свобода использования этих прав, поскольку по общему правилу субъекты административного процессуального права вправе осуществлять либо не осуществлять свои права;
- равная система гарантий прав субъектов судебного административного процесса, поскольку судебное административное процессуальное право защищает интересы административного истца в смысле процессуальных гарантий так же, как и интересы административного ответчика.

Система судебного административного процессуального права заключается в следующем: данная процессуальная отрасль состоит из двух частей - общей и особенной.

Общая часть судебного административного процессуального права - это система норм и правовых институтов, имеющих целью регулирование наиболее общих черт процессуальных отношений, всех стадий судебного административного процесса.

Общая часть включает следующие институты:

- общие положения, в том числе нормы-задачи и нормы-принципы;
- подведомственность и подсудность;
- административная процессуальная правоспособность и административная процессуальная дееспособность, административная процессуальная правосубъектность, определяющие круг субъектов судебного административного процессуального права;
- доказательства и доказывание;
- меры предварительной защиты;
- процессуальные сроки;
- судебные извещения и вызовы;
- судебные расходы;
- меры процессуального принуждения.

Особенная часть судебного административного процессуального права содержит нормы, объединяемые в специальные институты, которые регулируют определенные виды процессуальных отношений. При этом выделяется несколько групп специальных институтов. Во-первых, это институты, характеризующие и объединяющие в единое целое отдельные стадии судебного административного процесса:

- производство в суде первой инстанции;
- производство в суде апелляционной инстанции;
- производство в судах кассационной инстанции;
- производство в суде надзорной инстанции;
- пересмотр судебных актов по новым или вновь открывшимся обстоятельствам;
- исполнительное производство.

Во-вторых, это специальные институты, содержащие нормы об особенностях судебного разбирательства отдельных категорий дел административного судопроизводства, сосредоточенные в [разд. IV](#) и [V](#) КАС.

3. Соотношение судебного административного процессуального права с иными отраслями права. Судебное административное процессуальное право взаимосвязано с различными отраслями права. Связь судебного административного процессуального и конституционного права проявляется в том, что основные принципы организации и деятельности органов судебной власти устанавливаются в [Конституции](#) РФ.

Судебное административное процессуальное право входит в "правовую семью" гражданского процессуального права и тесно связано с данной отраслью, поскольку обе отрасли регулируют осуществление правосудия. Отсюда и ряд общих, межотраслевых по характеру принципов процессуальных отраслей права. Главными субъектами как в гражданском, так и в судебном административном процессе являются суды различных инстанций. Значительная часть институтов процессуальных отраслей права имеет межотраслевой характер, что очевидно на примерах подведомственности и подсудности, процессуальных сроков, судебных извещений, доказательств и доказывания, судебных актов, производств по пересмотру судебных актов и многих других. Критерием отдельных различий между ними является предмет судебной деятельности (гражданское или административное судопроизводство).

Тесные связи существуют между судебным административным процессуальным и арбитражным процессуальным правом в силу как значительного сходства их основных принципов и институтов в рамках "общей семьи" процессуального права, так и того, что арбитражные суды осуществляют административное судопроизводство по сути в тех же процессуальных формах, что и суды общей юрисдикции и ВС РФ.

Тесная связь у судебного административного процессуального права имеется с материальным административным правом, поскольку в рамках административного судопроизводства рассматриваются споры из публичных правоотношений. Нормы об административной правосубъектности, использовании доказательств и некоторые другие вытекают из особенностей административного права.

§ 4. Источники законодательства об административном судопроизводстве

Понятие источников судебного административного процессуального права. Источники права - это правовые акты, которые содержат нормы данной отрасли права. Источники права по общему правилу подразделяются по следующим критериям:

- законы и подзаконные нормативные акты;
- нормативные и судебные;
- национальные и международные.

Законы. Согласно [ст. 2](#) КАС порядок осуществления административного судопроизводства определяется [Конституцией](#) РФ, [Законами о судебной системе, о военных судах, о судах общей юрисдикции](#), а также КАС и другими федеральными законами.

Здесь определена традиционная иерархия источников: [Конституция](#) РФ, федеральные конституционные законы, [КАС](#) и другие федеральные законы. Важно также отметить, что основным источником судебного административного процессуального права является закон.

Следует обратить внимание на следующее обстоятельство при характеристике [КАС](#) как источника законодательства об административном судопроизводстве. В [ч. 1 ст. 1](#) ГПК и [ч. 2 ст. 3](#) АПК при выстраивании иерархии источников гражданского процессуального и арбитражного процессуального законодательства приоритет среди федеральных законов отдается соответственно ГПК и АПК, поскольку другие федеральные законы, регулирующие порядок гражданского судопроизводства по ГПК и порядок судопроизводства по АПК, могут приниматься только в соответствии с названными Кодексами.

В [ст. 2](#) КАС нормы о таком приоритете по вопросам осуществления административного судопроизводства судами общей юрисдикции и ВС РФ по делам, отнесенным КАС к их подведомственности, не содержится. Означает ли это, что КАС не является основным источником правил административного судопроизводства для судов среди других федеральных законов, которые также могут регламентировать данные вопросы? Полагаем, что и применительно к КАС приоритет принадлежит его нормам, если другие федеральные законы не будут соответствовать ему и будут приняты не в соответствии с КАС. Основанием для такого ответа является [ч. 3 ст. 2](#) КАС, допускающая аналогию закона. Поэтому в данном случае при выборе источников законодательства для рассмотрения дел по КАС возможно применение по аналогии [ч. 1 ст. 1](#) ГПК, определяющей приоритет процессуальных норм ГПК (в нашем случае КАС) перед процессуальными нормами в других законах.

При характеристике [КАС](#) важно отметить, что КАС является в целом "слепком" ГПК и в определенной степени АПК. Такой подход следует оценить положительно, поскольку он служит развитию судебной власти в сфере административного судопроизводства. В самом деле, зачем придумывать что-то новое при наличии исторически сложившейся и эффективной системы разрешения конфликтов, отраженной в нормах ГПК и АПК? Поэтому не случайно, что в КАС многие нормы ГПК и АПК дублируются, поскольку законодатель просто добавлял к сложившимся процессуальным понятиям слово

"административный" (административный иск, административные истец и ответчик и т.д.). Вместе с тем следует отметить некоторую "тяжесть" и многословность понятий и терминологии КАС. Например, заявление по [ст. 42 КАС](#) называется "коллективное административное исковое заявление".

К источникам законодательства об административном судопроизводстве относится также [АПК](#), поскольку в соответствии с данным Кодексом осуществляется административное судопроизводство арбитражными судами. Хотя из [ГПК](#) исключены положения об административном судопроизводстве, данный Кодекс также является источником судебного административного процессуального права в силу генетических взаимосвязей с гражданским процессуальным правом и необходимости толкования многих положений [КАС](#) на основе [ГПК](#).

К иным федеральным законам относятся также федеральные законы, применяемые при рассмотрении отдельных категорий дел административного судопроизводства, например: [НК](#), [КоАП](#), [Закон](#) об исполнительном производстве, законы, регулирующие порядок выборов, и т.д.

Из числа **подзаконных актов** как источников законодательства об административном судопроизводстве можно отметить [Постановление](#) Правительства РФ от 1 декабря 2012 г. N 1240 "О порядке и размере возмещения процессуальных издержек, связанных с производством по уголовному делу, издержек в связи с рассмотрением гражданского дела, административного дела, а также расходов в связи с выполнением требований Конституционного Суда Российской Федерации и о признании утратившими силу некоторых актов Совета Министров РСФСР и Правительства Российской Федерации" <1>, изданное во исполнение положений [ч. 4 ст. 109](#), [ч. 2 ст. 110](#), [ч. 4 ст. 114 КАС](#).

<1> Российская газета. 2012. 7 декабря. N 283.

Международные источники. Согласно [ч. 2 ст. 2 КАС](#) если международным договором Российской Федерации установлены иные правила административного судопроизводства, чем предусмотренные КАС, то применяются правила международного договора. В частности, возможно применение международных договоров и конвенций, регулирующих отдельные вопросы судопроизводства. Например, по вопросам судебных извещений применимо применение в отношении иностранных участников процесса [Конвенции](#) о вручении за границей судебных и несудебных документов, поскольку "ничто не мешает государствам-участникам применять конвенции в их отношениях друг с другом к делам, относящимся к сфере публичного права..." <1>.

<1> Практическое руководство по применению Гаагской конвенции о вручении за границей судебных и внесудебных документов / Отв. ред. и пер. с англ. А.Н. Жильцов. 3-е изд. М.: Волтерс Клувер, 2007. С. 38.

Следует также иметь в виду, что согласно [ч. 4 ст. 15 Конституции](#) РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы.

Судебные источники. В современных условиях судебная практика также относится к числу источников права, поскольку статус и полномочия суда как органа судебной власти предполагают совершенно иной уровень правовой силы судебных актов и их воздействия на законодательную и исполнительную власть, а также на органы местного самоуправления.

На это прямо указывает и сам КАС. Например, согласно [п. 4 ч. 4 ст. 180 КАС](#) в мотивировочной части решения суда могут содержаться ссылки на постановления и решения ЕСПЧ, решения КС РФ, постановления Пленума ВС РФ, постановления Президиума ВС РФ, принятые ВС РФ в целях обеспечения единства судебной практики и законности.

Также согласно [ч. 1 ст. 350 КАС](#) основаниями для пересмотра судебного акта по новым обстоятельствам являются возникшие после принятия судебного акта и имеющие существенное значение для правильного разрешения административного дела такие обстоятельства, как признание КС РФ не соответствующим [Конституции](#) РФ закона, примененного судом в конкретном деле, в связи с принятием решения по которому заявитель обращался в КС РФ; установление ЕСПЧ нарушения положений [Конвенции](#) о защите прав человека и основных свобод при рассмотрении судом конкретного дела, в связи с принятием решения по которому заявитель обращался в ЕСПЧ; определение или изменение в постановлении Пленума ВС РФ либо в постановлении Президиума ВС РФ практики применения правовой нормы, примененной в конкретном деле, если в соответствующем акте ВС РФ содержится указание на возможность пересмотра вступивших в законную силу судебных актов в силу данного обстоятельства; признание ВС РФ, судом общей юрисдикции не действующим со дня принятия нормативного правового акта, примененного судом в конкретном деле, в связи с принятием решения по которому заявитель оспорил данный нормативный правовой акт.

Во всех приведенных примерах судебные акты являются источником права, поскольку в силу прямого указания закона они должны быть либо могут быть положены в основу правоприменительного решения.

Действие во времени и в пространстве. Административное судопроизводство осуществляется в соответствии с теми нормами процессуального права, которые действуют во время рассмотрения и разрешения административного дела, совершения отдельного процессуального действия. Поэтому процессуальному праву, в отличие от материального права, по общему правилу несвойственно "переживание" закона, поскольку судопроизводство всегда осуществляется по правилам, действующим в момент совершения каждого конкретного процессуального действия.

Предусмотренные [КАС](#) общие правила административного судопроизводства в судах первой, апелляционной, кассационной и надзорной инстанций применяются ко всем категориям административных дел с учетом особенностей производства по отдельным категориям административных дел, установленных КАС. Поэтому необходимо обращать внимание на дифференциацию процессуальных норм и правил в отношении каждой конкретной категории дел административного судопроизводства.

В случае отсутствия нормы процессуального права, регуливающей отношения, возникшие в ходе административного судопроизводства, суд применяет норму, регулиющую сходные отношения (аналогия закона), а при отсутствии такой нормы действует исходя из принципов осуществления правосудия в Российской Федерации (аналогия права). Как уже отмечалось, основная часть положений [КАС](#) совпадает полностью либо соответствует по своему "духу" правилам [ГПК](#) и [АПК](#). Поэтому для применения норм по аналогии закона лучшим источником будет ГПК, а также в отдельных случаях и АПК, которые являются классическими и базовыми процессуальными законами. Например, рассмотрение дел по коллективным административным искам в порядке [ст. 42 КАС](#) потребует применения по аналогии многих положений [гл. 28.2 АПК](#), поскольку для регулирования такого сложного и относительно нового для российского процессуального законодательства института, как групповые иски и групповое производство, одной статьи КАС явно недостаточно.

§ 5. Принципы судебного административного процессуального права (принципы административного судопроизводства)

Понятие и система принципов судебного административного процессуального права. Принципы любой

отрасли права являются ее основополагающими началами, характеризующими и определяющими правовое регулирование и правоприменение. Они являются, с одной стороны, идеями, выработанными на протяжении развития самого института судебной власти, и, с другой стороны, теми идеями, которые нашли закрепление в нормах процессуального права.

При этом способ нормативного закрепления принципов судебного административного процессуального права в нормах является двояким. Во-первых, выделяются нормы-принципы, которые непосредственно формулируются в нормах права в виде конкретных предписаний, например независимость судей. Во-вторых, понятие и содержание ряда принципов выводятся из содержания целого ряда норм процессуального права, например активная роль суда.

Кроме того, принципы административного судопроизводства воплощают юридические особенности данной отрасли права и дополнительно ее индивидуализируют.

Таким образом, **принципы административного судопроизводства** - это закрепленные в нормах судебного административного процессуального права положения, отражающие его особенности и касающиеся осуществления правосудия по делам из административных и иных публичных правоотношений.

Ключевые принципы осуществления правосудия сформулированы в [гл. 1, 2](#) и особенно в [гл. 7](#) "Судебная власть и прокуратура" Конституции РФ, а также в целом ряде международно-правовых документов, например в [Конвенции](#) о защите прав человека и основных свобод.

В частности, в [Конституции РФ](#) нашли закрепление следующие принципы:

- равенство перед законом и судом ([ст. 19](#));
- осуществление правосудия только судом ([ст. 118](#));
- независимость судей и подчинение их только Конституции РФ и федеральному закону ([ст. 120](#));
- несменяемость судей ([ст. 121](#));
- гласность судебного разбирательства ([ст. 123](#));
- состязательность и равноправие сторон ([ст. 19, 123](#)).

Указанные принципы правосудия (судоустройственные и судопроизводственные) едины и находят в конечном счете одинаковое выражение в нормах процессуальных кодексов при всем разнообразии конкретных формулировок. С точки зрения классификации принципов большинство из них носят межотраслевой характер, поскольку действуют также в сфере гражданского, конституционного и уголовного судопроизводства, особенно при рассмотрении дел судами общей юрисдикции и арбитражными судами в порядке гражданского и арбитражного процессов.

Согласно [ст. 6 КАС](#) принципами административного судопроизводства являются:

- независимость судей;
- равенство всех перед законом и судом;
- законность и справедливость при рассмотрении и разрешении административных дел;
- осуществление административного судопроизводства в разумный срок и исполнение судебных актов по административным делам в разумный срок;
- гласность и открытость судебного разбирательства;
- непосредственность судебного разбирательства;
- состязательность и равноправие сторон административного судопроизводства при активной роли суда.

Однако данный перечень не является исчерпывающим, поскольку целый ряд принципов не нашел отражения в [ст. 6 КАС](#), например доступность правосудия по административным делам. Кроме того, не нашли здесь закрепление все судоустройственные принципы правосудия по административным делам.

Следует подчеркнуть важность закрепления принципов непосредственно в тексте [КАС](#), поскольку принципы, во-первых, задают основы правового регулирования административного судопроизводства и, во-вторых, определяют условия и ориентиры правоприменения при отсутствии конкретной нормы, регуливающей совершение конкретного процессуального действия при рассмотрении дел административного судопроизводства, помогают также правильно использовать аналогию права и закона.

Принципы подразделяются по сфере действия на судоустройственные и судопроизводственные, по источнику закрепления - на международные и национальные и далее - на межотраслевые, отраслевые, принципы отдельных институтов. Особое значение имеют конституционные принципы правосудия, которые определяют ключевые характеристики организации и осуществления судебной власти при осуществлении как административного, так и гражданского, уголовного и конституционного судопроизводства.

Характеристика отдельных принципов административного судопроизводства.

Независимость судей ([ст. 7 КАС](#)). Согласно данному принципу при осуществлении административного судопроизводства судьи независимы, подчиняются только Конституции РФ и федеральному закону. Принцип независимости является конституционным ([ст. 120 Конституции РФ](#)) и международным ([ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод](#)).

Согласно названному принципу судьи при осуществлении правосудия должны принимать судебные акты без влияния каких-либо других органов и лиц, основываясь только на [Конституции](#) РФ, законах и иных нормативных актах. При этом судьи не свободны при осуществлении своих функций и вынесении судебных актов - они связаны Конституцией РФ и федеральными законами, включая [КАС](#), которые определяют формы и пределы реализации предоставленных им полномочий. Поэтому процессуальное законодательство при регулировании полномочий суда использует в основном метод предписания с целью снижения возможностей для проявления судейского усмотрения.

Гарантии независимости судей подразделяются на политические, экономические и правовые. К **политическим гарантиям** относится закрепление в [Конституции](#) РФ принципа разделения властей и независимости судебной власти от власти исполнительной и законодательной. Кроме того, судья не вправе быть депутатом, принадлежать к политическим партиям и движениям, осуществлять предпринимательскую деятельность, а также совмещать работу в должности судьи с другой оплачиваемой работой, кроме научной, преподавательской, литературной и иной творческой деятельности.

Экономические гарантии независимости судей заключаются в предоставлении судье за счет государства материального и социального обеспечения, соответствующего его высокому статусу.

Юридические гарантии независимости судей заключаются в особом порядке наделения полномочиями (назначаемость судей), определенном в Законах [о судебной системе](#) и [о статусе судей](#). Независимость судьи обеспечивается также целым рядом других гарантий: предусмотренной законом процедурой осуществления правосудия; запретом под угрозой ответственности чье бы то ни было вмешательство в деятельность по осуществлению правосудия; установленным порядком приостановления и прекращения полномочий судьи; правом судьи на отставку; неприкосновенностью судьи; системой органов судейского сообщества; несменяемостью судей (поскольку полномочия судей не ограничиваются каким-либо сроком) и другими юридическими гарантиями. Многие **процессуальные гарантии** независимости судей отражены в последующих статьях [КАС](#), в частности в правилах об отводах судей ([гл. 3](#)), об оценке доказательств ([ст. 81](#)), о тайне совещания судей ([ст. 175](#)) и др.

Равенство всех перед законом и судом ([ст. 8 КАС](#)). Согласно принципу равенства участников правосудия по административным делам перед законом и судом правосудие осуществляется на началах равенства организаций и граждан независимо от каких-либо признаков и критериев. Из принципа равенства перед законом и судом вытекает, что

правосудие осуществляется на равных началах независимо от правового статуса участников процесса, их имущественного положения, формы собственности и других критериев; процессуальное положение участников судебного процесса по административным делам определяется только КАС; процессуальный порядок разрешения административных дел, подведомственных судам общей юрисдикции, определяется процессуальной формой.

Обеспечение **равной судебной защиты** всем лицам, участвующим в деле, является одной из процессуальных обязанностей суда, который для этих целей наделяется разнообразными полномочиями. Например, при подготовке дела к судебному разбирательству (гл. 13 КАС) судья совершает соответствующие процессуальные действия в отношении обеих сторон и т.д. В этом плане равная судебная защита обеспечивается также активной ролью суда (п. 7 ст. 6 КАС).

Законность и справедливость при рассмотрении и разрешении административных дел (ст. 9 КАС). В названной статье отражен другой аспект единого принципа независимости судей и подчинения их только закону, который включает в себя правила относительно применения норм как материального, так и процессуального права, направления и содержания процесса правореализации. Данный принцип имеет истоки в ч. 2 ст. 15 Конституции РФ, согласно которой органы государственной власти (включая и органы судебной власти) обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы. Кроме того, в данной статье закреплён принцип справедливости при рассмотрении и разрешении судами административных дел.

Обязанности судей по обеспечению законности при осуществлении правосудия по административным делам осуществляются разными путями:

во-первых, законность обеспечивается правильным применением законодательства в условиях отсутствия давления и независимости судей при отправлении правосудия. Для устранения судебных ошибок в судебном процессе имеется специальная система судебных инстанций и органов, обеспечивающих пересмотр судебных актов;

во-вторых, законность обеспечивается соблюдением правил судопроизводства, которые находят свое выражение в административно-судебной процессуальной форме как нормативно установленном порядке осуществления правосудия. Процессуальной форме присущи такие признаки, как нормативность, непрерываемость, системность и универсальность, которые при правовом регулировании и правореализации выступают в единстве. Их раздельная характеристика возможна только для целей сугубо теоретического анализа. Основные положения, характерные для гражданской процессуальной формы и арбитражной процессуальной формы, в той же степени присущи и административно-судебной процессуальной форме, что лишней раз подчеркивает такие ее качества, как универсальность, способность быть применимой для разрешения самых разных категорий дел, возникающих в сфере применения как частного, так и публичного права.

Принцип справедливости (ст. 9 КАС). При рассмотрении и разрешении судами административных дел указанный принцип является достаточно объемным и оценочным по содержанию правовым понятием. В целом в международном законодательстве закреплено право на справедливое судебное разбирательство, хотя вопрос о сфере действия ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод является дискуссионным <1>. Процессуальный аспект справедливого правосудия, по мнению М.А. Филатовой, исходя из упомянутой статьи включает в себя принцип равенства сторон в использовании средств защиты, состязательный характер судопроизводства, мотивированность судебного акта, гласность (публичность) судопроизводства, разумный срок рассмотрения дела, недопустимость произвольной отмены вступивших в законную силу судебных решений, право на безусловное исполнение судебного акта <2>, т.е. практически все аспекты права на справедливое судебное разбирательство. Поэтому прав Д.А. Фурсов, писавший, что "справедливостью гораздо большее, самостоятельное общеправовое явление, не охватываемое отдельными принципами и институтами гражданского процессуального и арбитражного процессуального права" <3>.

<1> См., например: Афанасьев С.Ф. Право на справедливое судебное разбирательство: общая характеристика и его реализация в российском гражданском судопроизводстве. Саратов, 2009. С. 18 - 25; Стандарты справедливого правосудия / Под ред. Т.Г. Морщаковой. М.: Мысль, 2012. С. 37 - 40 (автор главы - М.А. Филатова).

<2> См.: Стандарты справедливого правосудия / Под ред. Т.Г. Морщаковой. С. 40 (автор главы - М.А. Филатова).

<3> Фурсов Д.А., Харламова И.В. Теория правосудия. Т. I. М.: Статут, 2009. С. 201 (автор главы - Д.А. Фурсов).

В этом плане справедливость осуществления правосудия в целом и по административным делам в частности представляет собой фундаментальное понятие, пронизывающее всю систему процессуального права таким же образом, как и принцип доступа к правосудию. В отличие от доступа к правосудию, обращенное больше к условиям его осуществления, справедливость нацелена на его результат. Можно согласиться с А.Т. Боннером, отмечавшим, что "юридическая справедливость" заключается в нахождении и вынесении наиболее оптимального, в наибольшей степени соответствующего обстоятельствам дела решения, пригодного для данного конкретного случая" <1>.

<1> Боннер А.Т. Законность и справедливость в правоприменительной деятельности. М.: Российское право, 1992. С. 32.

Принцип справедливости обращен в основном к суду, поскольку поиск справедливого решения в условиях состязательного процесса может быть реализован посредством судебной деятельности. Поэтому не случайно, что согласно ч. 1 ст. 8 Закона о статусе судей судья, впервые избранный на должность, приносит в торжественной обстановке присягу следующего содержания: "Торжественно клянусь честно и добросовестно исполнять свои обязанности, осуществлять правосудие, подчиняясь только закону, быть беспристрастным и справедливым, как велят мне долг судьи и моя совесть". В целом ряде судебных актов КС РФ обращено внимание на необходимость обеспечить справедливость судебного разбирательства прежде всего через деятельность суда.

Другой аспект принципа справедливости в административном судопроизводстве - это повышенная защита невластной стороны спора <1>, что отражено в целом ряде положений КАС.

<1> См.: Огнева К.О., Опалев Р.О., Степанова О.А. Об основных новеллах Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации // Судья. 2015. N 6. С. 6.

Разумный срок административного судопроизводства и разумный срок исполнения судебных актов по административным делам (ст. 10 КАС). Право на справедливое судебное разбирательство гражданских дел в разумный срок является одним из фундаментальных принципов правосудия, закреплённых в ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, и отражает его реальную доступность для всех заинтересованных лиц. При этом государства - участники Конвенции несут полную ответственность за организацию правовых систем таким образом, чтобы суды могли гарантировать каждому право на получение в разумный срок судебного решения, разрешающего спор о гражданских правах или обязанностях <1>. Разумные сроки судопроизводства направлены на то, чтобы исключить затягивание ситуации неопределенности, которая может привести к отказу в правосудии <2>. Существует довольно большая практика ЕСПЧ, в которой он раскрывает и конкретизирует положения о разумном сроке судопроизводства применительно к гражданским делам <3>.

<1> См.: Еременко М.С. Право на справедливое судебное разбирательство в гражданском процессе: практика Европейского суда по правам человека // Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса. 2004. N 3. СПб., 2005. С. 638 - 639.

<2> См.: Комментарий к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и практике ее применения / Под общ. ред. В.А. Туманова и Л.М. Энтина. М., 2002. С. 91.

<3> Подробнее см.: Афанасьев С.Ф. Указ. соч. С. 225 - 252.

Понятие **разумного срока** не дается в законодательстве, однако под ним можно понимать тот срок судебного разбирательства или исполнения судебного акта, который гарантирует реальную защиту прав, свобод или законных интересов заинтересованных лиц. Не может быть признана реальной защита права в сроки, когда вследствие обстоятельств дела либо самого характера предмета спора вынесение решения и его исполнение за пределами разумного срока делают ее неэффективной.

В 2010 г. был принят **Закон** о компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок, а также были введены **ст. 6.1** ГПК и **ст. 6.1** АПК. Указанные нормы регулируют принципы определения разумных сроков рассмотрения дела и исполнения судебного акта, а также порядок рассмотрения соответствующих требований граждан о присуждении денежной компенсации в связи с нарушением разумных сроков в гражданском и арбитражном процессах, а также в исполнительном производстве по взысканиям за счет средств бюджетов бюджетной системы России. **Статья 10** КАС закрепляет правило разумного срока применительно к административному судопроизводству.

Согласно **ч. 3 ст. 10** КАС разбирательство в судах должно осуществляться в сроки, указанные в КАС, но в любом случае они должны быть разумными.

При понимании принципа разумных сроков важно обратить внимание на следующее. Все действия, совершаемые в судебном процессе, облечены в процессуальную форму. Одним из проявлений процессуальной формы является совершение действий в сроки, установленные **КАС**, либо в сроки, установленные судом, что является одной из гарантий соблюдения принципа доступности правосудия, справедливости правосудия, а также гарантией прав и законных интересов участников административного судопроизводства. Судебный процесс не может тянуться неопределенное время, поэтому если для совершения определенного процессуального действия не установлен срок КАС, то этот срок должен быть установлен самим судом в соответствии с критериями разумности.

В частности, согласно **ст. 141** КАС административные дела рассматриваются и разрешаются ВС РФ до истечения трех месяцев, а другими судами - до истечения двух месяцев со дня поступления административного искового заявления в суд, включая срок на подготовку административного дела к судебному разбирательству, если иные сроки рассмотрения и разрешения административных дел не установлены КАС. По сложным административным делам эти сроки могут быть продлены председателем суда не более чем на один месяц. Исчисление срока рассмотрения дела производится по общим правилам исчисления процессуальных сроков, установленным **гл. 8** КАС.

В **ч. 2 ст. 10** КАС сформулированы **критерии, определяющие оценку сроков как разумных**. Указанные критерии определения разумного срока, отраженные в упомянутой **статье** и **ст. 258** КАС, в целом соответствуют практике ЕСПЧ. Как пишет М. де Сальвиа, критериями, которыми руководствуется ЕСПЧ, чтобы оценить продолжительность, разумную или нет, процесса, являются: сложность дела (относительно его предмета); поведение сторон (истцов и ответчиков); поведение судебных властей (а также административных властей, которые вмешались в процесс); важность предмета разбирательства для заинтересованного лица <1>.

<1> См.: Де Сальвиа М. Прецеденты Европейского суда по правам человека. СПб., 2004. С. 461 - 462.

Ряд вопросов применения положений о разумном сроке судопроизводства и при исполнении судебных актов отражен в **Постановлении** Пленума ВС РФ, Пленума ВАС РФ от 23 декабря 2010 г. N 30/64 "О некоторых вопросах, возникших при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок" <1>.

<1> Российская газета. 2011. 14 января. N 5.

Гласность и открытость судебного разбирательства (ст. 11 КАС). В отличие от **ГПК** и **АПК** в КАС закреплены два принципа - гласности и открытости, однако открытость, скорее всего, является одним из аспектов и характеристик гласности. В соответствии с принципом гласности разбирательство административных дел является открытым, обеспечивающим присутствие на слушаниях дела любому лицу. Принцип гласности является конституционным (**ч. 1 ст. 123** Конституции РФ). Разбирательство дел в закрытом судебном заседании допускается в случаях, когда возможно разглашение государственной тайны, а также при удовлетворении судом ходатайства участвующего в деле лица, ссылающегося на необходимость сохранения коммерческой, служебной и иной тайны, и в других случаях, установленных законом (**ч. 2 ст. 11** КАС).

Гласность правосудия, в том числе по административным делам, обеспечивает его воспитательные и профилактические функции. Кроме того, гласность способствует снижению субъективизма судей и позволяет всем желающим убедиться в соблюдении установленных процессуальным законом правовых процедур разбирательства дела. В конечном счете гласность обеспечивает в более широком плане транспарентность правосудия во всех ее аспектах <1>.

<1> См.: Спицин И.Н. Транспарентность в цивилистическом процессе. М., 2013.

Закрытое судебное заседание обязательно проводится в случаях, если при открытом разбирательстве будет разглашена государственная тайна, и в иных случаях, указанных в федеральных законах. В данной ситуации главным является использование в качестве доказательственной информации сведений, относящихся к государственной тайне. Поэтому закрытое судебное заседание проводится по инициативе как суда, так и любого из лиц, участвующих в деле. В остальных случаях проведение закрытого заседания допускается только по ходатайству лица, участвующего в деле, и в случае приведения им доказательств того, что в открытом заседании может быть разглашена коммерческая, служебная или иная охраняемая законом (например, нотариальная) тайна. Удовлетворение ходатайства производится по усмотрению суда.

Сведения, отнесенные к **государственной тайне**, определены в **ст. 5** Закона РФ от 21 июля 1993 г. N 5485-1 "О государственной тайне" <1>. Понятие информации, содержащей **коммерческую тайну**, дано в Федеральном **законе** от 29 июля 2004 г. N 98-ФЗ "О коммерческой тайне" <2>. В этом же Законе определен круг сведений, которые не могут быть отнесены к коммерческой тайне.

<1> Российская газета. N 182. 1993. 21 сентября.

<2> Там же. N 166. 2004. 5 августа.

Важным элементом современного понимания гласности судебного разбирательства является размещение в сети Интернет информации о судебных актах и иной информации, относящейся к ведению дела. В частности, Закон об обеспечении доступа к информации о деятельности судов установил правила размещения судебных актов в сети Интернет. Ряд вопросов обеспечения открытости судопроизводства в судах общей юрисдикции разъяснен в [Постановлении](#) Пленума ВС РФ от 13 декабря 2012 г. N 35 "Об открытости и гласности судопроизводства и о доступе к информации о деятельности судов" <1>.

<1> Там же. N 292. 2012. 19 декабря.

Язык, на котором ведется административное судопроизводство (ст. 12 КАС). Принцип государственного языка судопроизводства заключается в том, что административное судопроизводство ведется **на государственном - русском языке**, а лицам, не владеющим языком, на котором ведется административное судопроизводство, обеспечивается **возможность перевода** с целью понимания ими совершаемых процессуальных действий. В соответствии с [ч. 1 ст. 68](#) Конституции РФ государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский язык. Вместе с тем согласно [ч. 2 ст. 26](#) Конституции РФ каждый имеет право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения. В развитие этих конституционных положений в [ч. 3 ст. 10](#) Закона о судебной системе участвующим в деле лицам, не владеющим языком судопроизводства, обеспечивается право выступать и давать объяснения на родном языке либо на любом свободно избранном языке общения, а также пользоваться услугами переводчика. Поэтому дополнительно в административном судопроизводстве в судах, находящихся на территории республик в составе Российской Федерации, судопроизводство может вестись на государственном языке этой республики.

Статус переводчика закреплен в [ст. 52](#) КАС, а условия оплаты его труда по переводу - в [ст. 106, 108, 110](#) данного Кодекса. Российскому законодательству неизвестна профессия так называемого присяжного переводчика, поэтому КАС не предусматривает специальных квалификационных требований к переводчику. Очевидно, что в данном качестве вправе выступать лица, имеющие специальный диплом либо квалификацию переводчика или владеющие языком в степени, достаточной для обеспечения адекватного перевода.

Непосредственность судебного разбирательства (ст. 13 КАС). Принцип непосредственности исследования доказательств в судебном процессе по административному делу заключается в обязанности суда непосредственно исследовать и воспринять все доказательства по делу, т.е. заслушать объяснения лиц, участвующих в деле, показания свидетелей, заключения экспертов, ознакомиться с письменными доказательствами, документами в электронной форме, осмотреть вещественные доказательства, прослушать и (или) просмотреть воспроизведение аудио- и видеозаписи. Таким образом обеспечивается личное восприятие судьями всего доказательственного материала.

В отдельных случаях, когда, например, собрание доказательств осуществлялось путем направления судебного поручения, непосредственность восприятия доказательств обеспечивается путем ознакомления судей и лиц, участвующих в деле, с его результатами, зафиксированными в соответствующих документах.

Согласно [ч. 2 ст. 50](#) Конституции РФ при осуществлении правосудия не допускается использование доказательств, полученных с нарушением федерального закона. Данное правило обращено к суду, поскольку в основе решения могут быть только те доказательства, которые были исследованы в судебном заседании. В соответствии со [ст. 172](#) КАС, если суд во время или после судебных прений признает необходимым выяснить новые обстоятельства, имеющие значение для рассмотрения административного дела, или исследовать новые доказательства, он выносит определение о возобновлении рассмотрения административного дела по существу. После окончания рассмотрения административного дела по существу судебные прения происходят в общем порядке.

Состязательность и равноправие сторон (ст. 14 КАС). В указанной статье объединены вместе два принципа - состязательности и равноправия сторон, что соответствует [ч. 3 ст. 123](#) Конституции РФ и подходу [ст. 12](#) ГПК. В АПК данные принципы - равноправие сторон ([ст. 8](#)) и состязательность ([ст. 9](#)) - изложены отдельно. По признанию большинства специалистов, принципы состязательности и равноправия сторон при их взаимосвязи имеют самостоятельное значение и могут рассматриваться раздельно <1>. Кроме того, можно также говорить о том, что для административного судопроизводства характерен принцип судейского руководства и в целом активной роли суда при осуществлении правосудия по гражданским делам.

<1> В советской процессуальной доктрине профессор В.М. Семенов отрицал самостоятельный характер принципов состязательности и равноправия сторон, обосновав специфически отраслевой принцип равенства сторон в процессе при состязательной форме судопроизводства (см.: Семенов В.М. Понятие и система принципов советского гражданского процессуального права // Сборник ученых трудов СЮИ. Вып. 2. Свердловск, 1964. С. 237).

Принцип **состязательности** имеет сферой действия все виды судопроизводств и процессов. Согласно данному принципу заинтересованные в исходе дела лица вправе отстаивать свою правоту в споре путем представления доказательств, участия в исследовании доказательств, представленных другими лицами, высказывания своего мнения по всем вопросам, подлежащим рассмотрению в судебном заседании.

Существо указанного принципа состоит в том, что стороны состязаются перед судом, убеждая его при помощи различных доказательств в своей правоте в споре. Поэтому состязательное начало отражает действующую модель процесса и определяет собой мотивацию поведения сторон в суде. В этом смысле состязательное начало является "душой" судебного процесса. От модели процесса - состязательной или следственной - зависит вся система судопроизводства и доказательственной активности сторон.

Состязательность предполагает возложение бремени доказывания на сами стороны и снятие по общему правилу с суда обязанности по сбору доказательств. Однако в административном судопроизводстве, в отличие от гражданского судопроизводства, суд отличают большая судейская активность и наличие существенных полномочий по участию в доказательственной деятельности. В этом плане КАС соответствует тем правилам, которые были ранее закреплены в ГПК ([ст. 246](#) и [249](#), утратившие силу), а также действующим положениям АПК ([ст. 65, ч. 5 ст. 66, ст. 189](#)).

Например, согласно [ч. 3 ст. 62](#) КАС суд при определении предмета доказывания не связан основаниями и доводами заявленных требований по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия), соответственно принятых или совершенных органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами и организациями, наделенными отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностными лицами, государственными или муниципальными служащими, а также по административным делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

Кроме того, согласно [ч. 2 ст. 14](#) и [ч. 1 ст. 63](#) КАС в целях правильного разрешения административных дел суд вправе истребовать доказательства не только по ходатайству лиц, участвующих в деле, но и по своей инициативе.

Иначе выглядит и распределение обязанностей по доказыванию в административных делах. Согласно [ч. 2 ст. 62](#) КАС обязанность доказывания законности оспариваемых нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия)

органов, организаций и должностных лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, возлагается на соответствующий орган, организацию и должностное лицо. Указанные органы, организации и должностные лица обязаны также подтверждать факты, на которые они ссылаются как на основания своих возражений.

Принцип процессуального равноправия сторон заключается в том, что законодательство об административном судопроизводстве обеспечивает равенство участвующих в деле лиц при обращении в суд, в наличии равных возможностей использования процессуальных средств защиты своих интересов в суде первой инстанции, а также в рамках производств по пересмотру судебных актов. При этом важным является обеспечение не только юридического, но и фактического равенства сторон.

Суд как орган правосудия по административным делам не может и не должен отдавать преимущество одной из сторон в судебном процессе, что отражено в самой модели судебного процесса, где правовой возможности одной стороны противопоставляются процессуальные меры защиты другой стороны.

Значимость принципа равноправия сторон административного судопроизводства заключается в том, что по общему правилу в сфере административных и иных публичных правоотношений субъекты не являются равными по своему положению, а их взаимоотношения строятся на основе власти и подчинения, субординации. Однако в сфере административного судопроизводства в качестве участников процессуальных отношений субъекты публичного права теряют свои властные полномочия и приобретают статус субъектов процессуальных правоотношений, основанный на равенстве их участников, кроме суда, поскольку только суд для целей осуществления правосудия наделяется властными полномочиями.

Принцип судейского руководства отражен в ч. 2 ст. 14 КАС. Он охватывает собой самые разные функциональные полномочия суда при рассмотрении административных дел и отражает его активную роль. В частности, суд наделен рядом полномочий, позволяющих формировать ему предмет доказывания, истребовать самостоятельно доказательства, обеспечивать равенство правовых возможностей сторон и т.д. Такой вывод вытекает из формулировки п. 7 ст. 6 КАС, где подчеркнуто, что принципами административного судопроизводства являются "состязательность и равноправие сторон административного судопроизводства при активной роли суда [выделено автором. - В.Я.]".

Глава II. ПОДВЕДОМСТВЕННОСТЬ И ПОДСУДНОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ СУДАМ

§ 1. Подведомственность административных дел

1. Понятие подведомственности. Согласно устоявшемуся пониманию **подведомственность** - это относимость нуждающихся в государственно-властном разрешении споров о праве и других юридических дел к ведению того или иного государственного и иного органа; это свойство юридических дел, в силу которого они подлежат разрешению определенными юрисдикционными органами <1>. Подведомственность обеспечивает четкое и целесообразное распределение юридических дел между различными юрисдикционными органами <2>. Важный признак подведомственности - определение ее правил только в законе (например, в ст. 22 ГПК, ст. 27 - 33 АПК, ст. 1 и 17 КАС, ст. 11 ГК, ст. 18 - 23, 27, 35, 41 СК и др.).

<1> См.: Гражданский процесс: Учебник / Под ред. Ю.К. Осипова. М.: БЕК, 1995. С. 118 (автор главы - Ю.К. Осипов).

<2> См.: Осипов Ю.К. Подведомственность юридических дел. Свердловск, 1973. С. 83.

2. Общие правила подведомственности в сфере административного судопроизводства. В соответствии со ст. 17 КАС ВС РФ, суды общей юрисдикции рассматривают и разрешают административные дела, связанные с защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также другие административные дела, возникающие из административных или иных публичных правоотношений и связанные с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий, за исключением дел, отнесенных федеральными законами к компетенции КС РФ, конституционных (уставных) судов субъектов РФ и арбитражных судов.

Таким образом, суды общей юрисдикции являются в современной правовой системе судами общей компетенции по делам административного судопроизводства. Другие суды, наделенные полномочиями по рассмотрению дел административного судопроизводства, могут это делать только в случаях, прямо предусмотренных федеральными конституционными и федеральными законами, включая ВС РФ, поскольку он наделен исключительной подсудностью по ряду дел административного судопроизводства в соответствии с **Законом** о Верховном Суде РФ. Следует также отметить, что дела административного судопроизводства отнесены к исключительной компетенции российских судов, они не могут рассматриваться иностранными судами, международными коммерческими арбитражами и третейскими судами.

Так, **КС РФ** имеет свою особую подведомственность в соответствии со ст. 125 Конституции РФ и с **Законом** о Конституционном Суде РФ.

Конституционные (уставные) суды субъектов РФ, согласно ст. 27 Закона о судебной системе, создаются для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления субъекта РФ конституции (уставу) субъекта РФ, а также для толкования конституции (устава) субъекта РФ.

Подведомственность дел административного судопроизводства арбитражным судам определена в ст. 29 АПК и существенно сужена в последние годы. Арбитражные суды рассматривают в порядке административного судопроизводства возникающие из административных и иных публичных правоотношений экономические споры и иные дела, связанные с осуществлением организациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности:

- об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, если рассмотрение таких дел в соответствии с п. 1 ч. 4 ст. 34 АПК отнесено к компетенции Суда по интеллектуальным правам (дела об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в сфере патентных прав и прав на селекционные достижения, права на топологии интегральных микросхем, права на секреты производства (ноу-хау), права на средства индивидуализации юридических лиц, товаров, работ, услуг и предприятий, права использования результатов интеллектуальной деятельности в составе единой технологии);

- об оспаривании затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц;

- об административных правонарушениях, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда;

- о взыскании с организаций и граждан, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую

деятельность, обязательных платежей, санкций, если федеральным законом не предусмотрен иной порядок их взыскания;
- другие дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда.

3. Критерии разграничения подведомственности между судами общей юрисдикции и арбитражными судами в сфере административного судопроизводства. В качестве критериев отнесения отдельных категорий дел административного судопроизводства к ведению определенных органов, как правило, применяются характер спорного правоотношения (содержание спора) и субъектный состав (состав участников спора).

Данные критерии применяются в том случае, если дело может быть рассмотрено арбитражным судом либо судом общей юрисдикции в зависимости от характера спора и субъектного состава и не отнесено к исключительной компетенции арбитражных судов. Например, согласно ч. 2 ст. 33 АПК дела, отнесенные к подсудности Суда по интеллектуальным правам в соответствии с ч. 4 ст. 34 данного Кодекса, рассматриваются арбитражным судом независимо от того, являются участниками правоотношений, из которых возникли спор или требование, юридические лица, индивидуальные предприниматели или иные организации и граждане.

В то же время по делам, указанным в п. 2 ч. 1 ст. 29 АПК, а именно об оспаривании затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, следует каждый раз применять критерии характера спора и субъектного состава. Если подается заявление об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностного лица, государственного или муниципального служащего, не связанных с предпринимательской и иной экономической деятельностью, то такое заявление будет подведомственно суду общей юрисдикции в соответствии с гл. 22 КАС (например, об оспаривании постановления судебного пристава-исполнителя в связи с исполнением судебного акта суда общей юрисдикции).

Для определения характера спора, подведомственного в порядке административного судопроизводства арбитражному суду, можно исходить из правил п. 1 ст. 2 ГК, согласно которому "предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке".

Субъектный состав дел, подведомственных арбитражным судам, определен в ч. 2 ст. 27 АПК, согласно которой арбитражные суды разрешают экономические споры и рассматривают иные дела с участием организаций, являющихся юридическими лицами, граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица и имеющих статус индивидуального предпринимателя, приобретенный в установленном законом порядке, а в случаях, предусмотренных данным Кодексом и иными федеральными законами, с участием Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, образований, не имеющих статуса юридического лица, и граждан, не имеющих статуса индивидуального предпринимателя.

Важно отметить, что административное судопроизводство осуществляется арбитражными судами в соответствии с АПК и другими федеральными законами, но не КАС, поскольку КАС в соответствии с правилами гл. 1 и 2 не распространяет свое действие на судопроизводство в арбитражных судах.

4. Подведомственность дел административного судопроизводства судам общей юрисдикции. К подведомственности судов общей юрисдикции отнесены в соответствии со ст. 1 КАС две большие категории дел административного судопроизводства:

во-первых, административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающие из административных и иных публичных правоотношений (ч. 2);

во-вторых, административные дела, связанные с осуществлением обязательного судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прав организаций при реализации отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям (ч. 3).

Критериями разграничения между ними являются характер спора (осуществление предварительного или последующего судебного контроля) и статус заявителя. Административные дела, указанные в ч. 2 ст. 1 КАС, возбуждаются в порядке последующего судебного контроля по инициативе самого заинтересованного лица, которое полагает, что его права, интересы и свободы были нарушены актами и действиями (бездействием) органов власти и должностных лиц.

Административные дела, указанные в ч. 3 ст. 1 КАС, возбуждаются в порядке предварительного судебного контроля за действиями органов власти и должностных лиц, поскольку на осуществление соответствующего действия и (или) для вступления в силу административного акта необходима предварительная санкция со стороны суда. Без предварительной санкции соответствующего суда административный акт не вступит в силу, в то время как в делах, связанных с осуществлением последующего судебного контроля, административный акт будет действовать вплоть до вынесения судебного решения об удовлетворении полностью или в части заявленных требований о признании оспариваемых решения, действия (бездействия) незаконными.

К административным делам о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, относятся следующие:

- 1) об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части;
- 2) об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих;
- 3) об оспаривании решений, действий (бездействия) некоммерческих организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, в том числе саморегулируемых организаций;
- 4) об оспаривании решений, действий (бездействия) квалификационных коллегий судей;
- 5) об оспаривании решений, действий (бездействия) Высшей экзаменационной комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи и экзаменационных комиссий субъектов РФ по приему квалификационного экзамена на должность судьи;
- 6) о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;
- 7) о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок по делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции, или права на исполнение судебного акта суда общей юрисдикции в разумный срок.

К административным делам, связанным с осуществлением обязательного судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прав организаций при реализации отдельных

административных властных требований к физическим лицам и организациям, относятся следующие:

1) о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, а также о запрете деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, об исключении сведений о некоммерческой организации из государственного реестра;

2) о прекращении деятельности средств массовой информации;

3) о взыскании денежных сумм в счет уплаты установленных законом обязательных платежей и санкций с физических лиц (далее - административные дела о взыскании обязательных платежей и санкций);

4) о помещении иностранного гражданина или лица без гражданства, подлежащих депортации или передаче Российской Федерации иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, либо принимаемых Российской Федерацией иностранного гражданина или лица без гражданства, переданных иностранным государством Российской Федерации в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, но не имеющих законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации (далее - иностранный гражданин, подлежащий депортации или реадмиссии), в предназначенное для этого специальное учреждение, предусмотренное федеральным законом, регулирующим правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации (далее - специальное учреждение), и о продлении срока пребывания иностранного гражданина в специальном учреждении (далее - административные дела о временном помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение и о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении);

5) об установлении, о продлении, досрочном прекращении административного надзора, а также о частичной отмене или дополнении ранее установленных поднадзорному лицу административных ограничений;

6) о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке;

7) о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке;

8) иные административные дела о госпитализации гражданина в медицинскую организацию не психиатрического профиля в недобровольном порядке.

5. Дела административного судопроизводства, рассматриваемые судами общей юрисдикции не в соответствии с КАС. Согласно ч. 4 ст. 1 КАС не подлежат рассмотрению в порядке, установленном КАС, дела, подлежащие рассмотрению в ином судебном (процессуальном) порядке в ВС РФ и судах общей юрисдикции. Например, в соответствии с гл. 36 ГПК осуществляется рассмотрение дел о внесении исправлений или изменений в записи актов гражданского состояния, если органы загса при отсутствии спора о праве отказались внести исправления или изменения в произведенные записи. Органы загса осуществляют полномочия публично-правового характера, но данная категория дел прямо отнесена к делам особого производства, рассматриваемым по правилам ГПК.

То же самое касается дел, указанных в гл. 37 ГПК, относительно рассмотрения заявлений о совершенных нотариальных действиях или об отказе в их совершении. Нотариус наделен определенными публично-правовыми полномочиями, поскольку в соответствии со ст. 1 Основ законодательства РФ о нотариате совершает нотариальные действия от имени Российской Федерации. Вместе с тем он не является должностным лицом и не входит в систему органов государственной власти, поэтому прямой судебный контроль за его действиями осуществляется в порядке гражданского судопроизводства в соответствии с особым процессуальным порядком в рамках особого производства.

Также согласно ч. 5 ст. 1 КАС не рассматриваются в соответствии с КАС дела об административных правонарушениях (данные дела рассматриваются в соответствии с КоАП), а также дела об обращении взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, поскольку указанная сфера регулируется БК.

6. Виды подведомственности по делам административного судопроизводства. В зависимости от того, относит закон разрешение определенной категории дел к ведению исключительно каких-либо одного органа или нескольких различных органов, подведомственность разделяется на исключительную и множественную <1>. В основном дела административного судопроизводства характеризуются исключительной подведомственностью, поскольку отнесены к ведению судов общей юрисдикции и не могут рассматриваться другими судами и органами во внесудебном порядке. Например, дела об оспаривании решений, действий (бездействия) квалификационных коллегий судей разрешаются только судами общей юрисдикции.

<1> Изложение видов подведомственности осуществляется в соответствии с подходом, обоснованным профессором Ю.К. Осиповым (см.: Осипов Ю.К. Подведомственность юридических дел).

Множественная подведомственность по делам административного судопроизводства в зависимости от способа выбора из нескольких юрисдикционных органов, которым дело подведомственно по закону, может быть подразделена на императивную и смешанную. По делам административного судопроизводства не применяются правила договорной и альтернативной подведомственности, поскольку третейскими судами такие дела рассматриваться не могут, равно как заявитель не наделяется правом выбора между, например, арбитражными судами и судами общей юрисдикции, поскольку подведомственность между ними разграничивается по критериям характера спора и субъектного состава, если дело не отнесено к исключительной подведомственности арбитражного суда или суда общей юрисдикции.

Императивной называют подведомственность, при которой дело рассматривается несколькими юрисдикционными органами в определенной законом последовательности. Согласно ч. 3 ст. 4 КАС, если для определенной категории административных дел федеральным законом установлен обязательный досудебный порядок урегулирования административного или иного публичного спора, обращение в суд возможно после соблюдения такого порядка. Если досудебный порядок не был соблюден, то при установлении данного факта на стадии возбуждения дела административное исковое заявление подлежит возвращению (п. 1 ч. 1 ст. 129 КАС), а на стадии судебного разбирательства - остается без рассмотрения (п. 1 ч. 1 ст. 196 КАС).

Например, согласно п. 2 ст. 138 НК акты налоговых органов ненормативного характера, действия или бездействие их должностных лиц (за исключением актов ненормативного характера, принятых по итогам рассмотрения жалоб, апелляционных жалоб, актов ненормативного характера федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов, действий или бездействия его должностных лиц) могут быть обжалованы в судебном порядке только после их обжалования в вышестоящий налоговый орган в порядке, предусмотренном НК.

Другой пример: согласно ч. 1 ст. 286 КАС органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления, другие органы, наделенные в соответствии с федеральным законом функциями контроля за уплатой обязательных платежей (далее - контрольные органы), вправе обратиться в суд с административным иском заявлением о взыскании с физических лиц денежных сумм в счет уплаты установленных законом обязательных платежей и санкций, если у этих лиц имеется задолженность по обязательным платежам, требование контрольного органа об уплате

взыскиваемой денежной суммы не исполнено в добровольном порядке или пропущен указанный в таком требовании срок уплаты денежной суммы и федеральным законом не предусмотрен иной порядок взыскания обязательных платежей и санкций.

Смешанной является подведомственность, сочетающая признаки, присущие другим видам подведомственности, чаще всего императивной и альтернативной. В частности, согласно **ч. 1 ст. 218** КАС гражданин, организация, иные лица могут обратиться в суд с требованиями об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями (включая решения, действия (бездействие) квалификационной коллегии судей, экзаменационной комиссии), должностного лица, государственного или муниципального служащего, если полагают, что нарушены или оспорены их права, свободы и законные интересы, созданы препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности. Гражданин, организация, иные лица могут обратиться непосредственно в суд или оспорить решения, действия (бездействие) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, в вышестоящие в порядке подчиненности орган, организацию, у вышестоящего в порядке подчиненности лица либо использовать иные внесудебные процедуры урегулирования споров.

В данном случае заявитель вправе обратиться либо сразу в суд, либо вначале в вышестоящий в порядке подчиненности орган, а затем в суд.

7. Коллизии подведомственности. В соответствии с **ч. 4 ст. 22** ГПК при обращении в суд с заявлением, содержащим несколько связанных между собой требований, из которых одни подведомственны суду общей юрисдикции, а другие - арбитражному суду, если разделение требований невозможно, дело подлежит рассмотрению и разрешению в суде общей юрисдикции. В случае если возможно разделение требований, судья выносит определение о принятии требований, подведомственных суду общей юрисдикции, и об отказе в принятии требований, подведомственных арбитражному суду.

Подведомственность дел определяется теми судами (КС РФ, общей юрисдикции, арбитражными, субъектов РФ), к которым обращаются за их разрешением заинтересованные лица. Допускаемые при этом ошибки исправляются соответствующими вышестоящими судами по жалобам заинтересованных лиц.

Споры между юрисдикционными органами по поводу того, кому из них подведомственна определенная категория дел, разрешаются в законодательном порядке путем внесения изменений в соответствующие федеральные законы или путем обращения к КС РФ или посредством принятия судебных актов вышестоящим судом, в частности ВС РФ.

§ 2. Подсудность административных дел

1. Понятие и виды подсудности административных дел. Подведомственные судам общей юрисдикции административные дела разрешаются ВС РФ, областными, краевыми судами, образованными на уровне субъектов РФ, и районными судами, а также военными судами как специализированными судами.

Общим для всех судов является их право разрешать административные дела в качестве суда первой инстанции. Однако каждый из них вправе разрешать лишь те дела, которые отнесены законом к его компетенции. В связи с этим возникает необходимость четко определить полномочия судов на рассмотрение административных дел по существу, что достигается с помощью правил подсудности. Правила подсудности гарантируют реализацию **ч. 1 ст. 47** Конституции РФ, согласно которой никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом.

При этом подсудность административных дел с участием как российских, так и иностранных лиц определяется по общим правилам, установленным **КАС**, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации.

В отличие от подведомственности, с помощью которой разграничиваются полномочия на разрешение административных дел между различными юрисдикционными органами, подсудность разграничивает компетенцию между различными судами общей юрисдикции и ВС РФ. В зависимости от рода подлежащих разрешению дел и от территории, на которой действует тот или иной суд, принято различать подсудность **родовую**, или предметную, и **территориальную**, или пространственную (местную).

2. Родовая подсудность. Родовой (предметной) считается подсудность дел судам, относящимся к различным звеньям судебной системы. С ее помощью разграничивается компетенция районных судов, судов, образованных на уровне субъектов РФ, и ВС РФ. Это достигается путем отнесения к ведению каждого звена судебной системы административных дел строго определенного рода по предмету спора.

Согласно **ст. 19 КАС** подведомственные судам административные дела, за исключением административных дел, предусмотренных **ст. 18, 20 и 21 КАС**, рассматриваются районным судом в качестве суда первой инстанции.

ВС РФ, согласно **ст. 21 КАС**, рассматривает в качестве суда первой инстанции административные дела:

1) об оспаривании нормативных правовых актов Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, Генеральной прокуратуры РФ, Следственного комитета РФ, Судебного департамента при ВС РФ, Центрального банка РФ, Центральной избирательной комиссии РФ, государственных внебюджетных фондов, в том числе Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, а также государственных корпораций;

2) об оспаривании ненормативных правовых актов Президента РФ, Совета Федерации Федерального Собрания РФ, Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации;

3) об оспаривании решений Высшей квалификационной коллегии судей РФ и решений квалификационных коллегий судей субъектов РФ о приостановлении или прекращении полномочий судей либо о приостановлении или прекращении их отставки, а также других решений квалификационных коллегий судей, обжалование которых в ВС РФ предусмотрено федеральным законом;

4) об оспаривании решений и действий (бездействия) Высшей экзаменационной комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи по основаниям нарушения процедуры проведения квалификационного экзамена и ее решений об отказе в допуске к сдаче квалификационного экзамена на должность судьи, а также об оспаривании действий (бездействия) указанной экзаменационной комиссии, в результате которых кандидат на должность судьи не был допущен к сдаче квалификационного экзамена;

5) о приостановлении деятельности политических партий, общероссийских и международных общественных объединений, о ликвидации политических партий, общероссийских и международных общественных объединений, о ликвидации централизованных религиозных организаций, имеющих местные религиозные организации на территориях двух и более субъектов РФ;

6) о прекращении деятельности средств массовой информации, продукция которых предназначена для распространения на территориях двух и более субъектов РФ;

7) об оспаривании решений (уклонения от принятия решений) Центральной избирательной комиссии РФ (независимо от уровня выборов, референдума), за исключением решений, оставляющих в силе решения нижестоящих

избирательных комиссий, комиссий референдума;

8) об отмене регистрации кандидата на должность Президента РФ, регистрации федерального списка кандидатов, регистрации кандидата, включенного в зарегистрированный федеральный список кандидатов, а также об исключении региональной группы кандидатов из федерального списка кандидатов при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ;

9) о прекращении деятельности инициативной группы по проведению референдума Российской Федерации, инициативной агитационной группы;

10) о расформировании Центральной избирательной комиссии РФ;

11) о разрешении споров между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, между органами государственной власти субъектов РФ, переданных на рассмотрение в ВС РФ Президентом РФ в соответствии со [ст. 85](#) Конституции РФ;

12) о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок по делам, подсудным федеральным судам общей юрисдикции, за исключением районных судов и гарнизонных военных судов;

13) об оспаривании ненормативных правовых актов Министерства обороны РФ, иных федеральных органов исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, касающихся прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих, граждан, проходящих военные сборы;

14) об оспаривании ненормативных правовых актов Генеральной прокуратуры РФ и Следственного комитета РФ, касающихся прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих органов военной прокуратуры и военнослужащих военных следственных органов Следственного комитета РФ <1>.

<1> Пункт 14 ст. 21 КАС вступает в силу с 1 января 2017 г. (Закон о введении в действие КАС).

Верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области и суд автономного округа, согласно [ст. 20](#) КАС, рассматривают в качестве суда первой инстанции административные дела:

1) связанные с государственной тайной;

2) об оспаривании нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ, представительных органов муниципальных образований;

3) об оспаривании решений квалификационных коллегий судей субъектов РФ, за исключением решений о приостановлении или прекращении полномочий судей, о приостановлении или прекращении их отставки;

4) об оспаривании решений и действий (бездействия) экзаменационных комиссий субъекта РФ по приему квалификационного экзамена на должность судьи по основаниям нарушения процедуры проведения квалификационного экзамена и иных решений об отказе в допуске к сдаче квалификационного экзамена на должность судьи, а также об оспаривании действий (бездействия) указанных экзаменационных комиссий, в результате которых кандидат на должность судьи не был допущен к сдаче квалификационного экзамена;

5) о приостановлении деятельности или о ликвидации региональных отделений либо иных структурных подразделений политических партий, межрегиональных и региональных общественных объединений; о ликвидации местных религиозных организаций, централизованных религиозных организаций, состоящих из местных религиозных организаций, находящихся в пределах одного субъекта РФ; о запрете деятельности не являющихся юридическими лицами межрегиональных и региональных общественных объединений и местных религиозных организаций, централизованных религиозных организаций, состоящих из местных религиозных организаций, находящихся в пределах одного субъекта РФ;

6) о прекращении деятельности средств массовой информации, продукция которых предназначена для распространения на территории одного субъекта РФ;

7) об оспаривании решений (уклонения от принятия решений) избирательных комиссий субъектов РФ (независимо от уровня выборов, референдума), окружных избирательных комиссий по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, окружных избирательных комиссий по выборам в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ, за исключением решений, оставляющих в силе решения нижестоящих избирательных комиссий, комиссий референдума;

8) об отмене регистрации кандидата в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ, выдвинутого по одномандатному избирательному округу;

9) об отмене регистрации кандидата на должность высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ);

10) об отмене регистрации кандидата, в том числе включенного в зарегистрированный список кандидатов, об отмене регистрации списка кандидатов на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ;

11) о расформировании избирательных комиссий, за исключением случая, указанного в [п. 10 ст. 21](#) КАС;

12) об определении срока назначения выборов в органы государственной власти субъектов РФ, а также в органы местного самоуправления;

13) о признании неправомочным состава законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, представительного органа муниципального образования;

14) о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок по делам, подсудным мировым судьям, районным судам;

15) об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости.

Родовая подсудность военным судам. Согласно [ст. 18](#) КАС в случаях, предусмотренных федеральными законами, административные дела, связанные с защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений, рассматриваются военными судами.

3. Территориальная подсудность. Территориальная (пространственная) называется подсудность дела суду в зависимости от территории, на которую распространяется деятельность данного суда. С ее помощью разграничивается компетенция однородных судов (одного звена судебной системы). КАС подразделяет территориальную подсудность на общую, альтернативную, исключительную и подсудность по связи дел. В связи с особым характером дел административного судопроизводства в КАС стороны спора не вправе использовать договорную подсудность.

Общая территориальная подсудность ([ст. 22](#) КАС) определяется местом жительства или местом нахождения ответчика. Административное исковое заявление к органу государственной власти, иному территориальному органу, органу местного самоуправления, избирательной комиссии, комиссии референдума, организации, наделенной отдельными государственными или иными публичными полномочиями, подается в суд по месту их нахождения, к должностному лицу (за исключением судебного пристава-исполнителя), государственному или муниципальному служащему - по месту нахождения органа, в котором указанные лица исполняют свои обязанности. Административное исковое заявление об

оспаривании решений, действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя подается в суд района, на территории которого исполняет свои обязанности указанное должностное лицо.

В случае если место нахождения органа государственной власти, иного государственного органа, органа местного самоуправления, организации, наделенной отдельными государственными или иными публичными полномочиями, не совпадает с территорией, на которую распространяются их полномочия или на которой исполняет свои обязанности должностное лицо, государственный или муниципальный служащий, административное исковое заявление подается в суд того района, на территорию которого распространяются полномочия указанных органов, организации или на территории которого исполняет свои обязанности соответствующее должностное лицо, государственный или муниципальный служащий.

Административное исковое заявление к гражданину или организации, которые в спорных публичных правоотношениях выступают в качестве субъекта, не обладающего административными или иными публичными полномочиями, подается в суд по месту жительства гражданина или по месту нахождения организации, если иное не установлено **КАС**.

Альтернативной является подсудность, при которой дело может рассматриваться одним из нескольких указанных в законе судов по выбору истца. **Статья 24 КАС**, не исключая, как правило, возможности применения общей территориальной подсудности, предусматривает перечень случаев, когда, кроме того, могут предъявляться:

- административное исковое заявление к гражданину, место жительства которого неизвестно или который не имеет места жительства в Российской Федерации, - оно может быть подано в суд по месту нахождения его имущества или по его последнему известному месту жительства в Российской Федерации;

- административное исковое заявление к федеральному органу исполнительной власти, вытекающее из деятельности его территориального органа, - оно может быть подано также в суд по месту нахождения территориального органа;

- административное исковое заявление об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц (за исключением судебных приставов-исполнителей), государственных и муниципальных служащих - оно может подаваться также в суд по месту жительства гражданина, являющегося административным истцом, а в случаях, предусмотренных **КАС**, - по месту нахождения организации, являющейся административным истцом.

Право выбора между несколькими судами, которым подсудно административное дело, принадлежит административному истцу.

Исключительной является подсудность, допускающая рассмотрение определенных категорий дел лишь судами, точно указанными в законе (**ст. 23 КАС**). В порядке исключительной подсудности рассматриваются следующие административные дела:

- административное исковое заявление о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении подается в суд по месту нахождения специального учреждения, в которое помещен иностранный гражданин, подлежащий депортации или реадмиссии;

- административное исковое заявление о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке или о продлении срока госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке подается в суд по месту нахождения медицинской организации, в которую помещен гражданин;

- административное исковое заявление о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке подается в суд по месту жительства гражданина;

- административное исковое заявление о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке подается в суд по месту нахождения медицинской противотуберкулезной организации, в которой гражданин находится под диспансерным наблюдением.

Подсудность по связи дел заключается в том, что независимо от территории спор подлежит разбирательству в суде, где рассматривается другое дело, с которым связан спор. Так, в соответствии со **ст. 26 КАС** административное исковое заявление к нескольким административным ответчикам, проживающим или находящимся в разных местах, подается в суд по месту жительства или месту нахождения одного из них по выбору административного истца. Встречный административный иск о зачете излишне уплаченных ранее сумм, вытекающий из административных дел о взыскании обязательных платежей и санкций, предъявляется в суд по месту рассмотрения первоначального административного искового заявления.

4. Правила передачи дел из одного суда в другой (ст. 27 КАС). Административное дело, принятое судом к своему производству с соблюдением правил подсудности, должно быть разрешено им по существу, хотя бы в дальнейшем оно станет подсудным другому суду.

Суд передает административное дело на рассмотрение другого суда, если:

1) административный ответчик, место жительства или место нахождения которого не было известно ранее, заявит ходатайство о передаче административного дела в суд по месту его жительства или месту его нахождения;

2) при рассмотрении административного дела в данном суде выяснилось, что оно было принято к производству с нарушением правил подсудности;

3) после отвода одного или нескольких судей либо по другим причинам замена судей или рассмотрение административного дела в данном суде стали невозможными. Передача административного дела в этом случае осуществляется вышестоящим судом.

О передаче административного дела в другой суд или об отказе в передаче административного дела в другой суд выносится определение суда, которое может быть обжаловано. Передача административного дела в другой суд осуществляется по истечении срока обжалования этого определения, а в случае подачи частной жалобы - после вынесения определения суда об оставлении жалобы без удовлетворения. Административное дело, направленное из одного суда в другой, должно быть принято к рассмотрению судом, в который оно направлено. Споры о подсудности между российскими судами не допускаются.

Глава III. УЧАСТНИКИ ДЕЛ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА. ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО В ДЕЛАХ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

§ 1. Понятие и особенности состава участников дел административного судопроизводства

1. Понятие и классификация субъектов административного судопроизводства. Рассмотрение

административного дела невозможно без привлечения самого разного круга его участников, каждый из которых сообразно своему процессуальному положению наделяется определенным кругом прав и обязанностей, обладает возможностью либо не имеет возможности влиять на динамику административного судопроизводства.

Таким образом, **субъекты административного судопроизводства - это участники возникающих при рассмотрении и разрешении дел административного судопроизводства процессуальных отношений.**

Субъекты административного судопроизводства в зависимости от степени влияния на исход дела, характера заинтересованности имеют разное процессуальное положение. Поэтому субъекты административного, как и гражданского, судопроизводства подразделяются на три группы:

- 1) суды;
- 2) лица, участвующие в деле;
- 3) лица, содействующие осуществлению правосудия.

2. Суд как субъект административного судопроизводства. Суд занимает особое положение в процессуальных отношениях. Понятие суда охватывает суды первой, апелляционной, кассационной и надзорной инстанций. При этом полномочия судов осуществляют назначенные в установленном законом порядке судьи.

Правовое положение суда в административном судопроизводстве характеризуется соединением в его лице двух качеств: с одной стороны, суд - участник процессуальных отношений, с другой - суд выступает в качестве органа, наделенного правомочием разрешать все вопросы, которые могут возникнуть в связи с рассмотрением конкретного дела <1>. Суд для участия в судебном административном процессе наделяется самыми разнообразными властными полномочиями, образующими в совокупности его компетенцию. Компетенция как основание участия суда отражает властное начало судебной деятельности и его правовой статус.

<1> См.: Комиссаров К.И. Применение норм гражданского процессуального права // Проблемы применения норм гражданского процессуального права. Свердловск, 1976. С. 15.

3. Лица, участвующие в деле. К числу указанных лиц согласно [ст. 37 КАС](#) относятся стороны; заинтересованные лица; прокурор; органы, организации и лица, обращающиеся в суд в защиту интересов других лиц или неопределенного круга лиц. Правовое положение лиц, участвующих в деле, характеризует прежде всего наличие юридической заинтересованности в исходе административного дела. Кроме того, лица, участвующие в деле, наделены с целью защиты их прав и охраняемых законом интересов возможностью принимать активное участие в административном судопроизводстве при рассмотрении судом всех материально-правовых и процессуально-правовых вопросов по делу. Лица, участвующие в деле, могут активно влиять на развитие судебного административного процесса по конкретному делу, вправе высказывать и обосновывать свои суждения в ходе судебного заседания по всем вопросам, возникающим в ходе процесса, в том числе путем подачи жалоб.

4. Права и обязанности лиц, участвующих в деле. Сообразно правовому статусу лиц, участвующих в деле, с учетом их заинтересованности в исходе дела в административном процессуальном законодательстве закреплён широкий круг их правомочий. В соответствии со [ст. 45 КАС](#) лица, участвующие в деле, имеют право знакомиться с материалами административного дела, делать выписки из них и снимать с них копии; заявлять отводы; представлять доказательства, до начала судебного разбирательства знакомиться с доказательствами, представленными другими лицами, участвующими в этом деле, и с доказательствами, истребованными в том числе по инициативе суда, участвовать в исследовании доказательств; задавать вопросы другим участникам судебного процесса; заявлять ходатайства, в том числе об истребовании доказательств, знакомиться с протоколом судебного заседания, результатами аудио- и (или) видеопроотолирования хода судебного заседания, если такое протоколирование осуществлялось, и представлять письменные замечания к протоколу и в отношении результатов аудио- и (или) видеопроотолирования; давать объяснения суду в устной и письменной форме; приводить свои доводы по всем возникающим в ходе судебного разбирательства вопросам; возражать против ходатайств и доводов других лиц, участвующих в деле; знать о жалобах, поданных другими лицами, участвующими в деле, о принятых по данному административному делу судебных актах и получать копии судебных актов, принимаемых в виде отдельного документа; знакомиться с особым мнением судьи по административному делу; обжаловать судебные акты в части, касающейся их прав, свобод и законных интересов; пользоваться другими процессуальными правами, предоставленными [КАС](#).

В частности, лица, участвующие в деле, вправе направлять в суд заявления, ходатайства, иные документы, связанные с рассмотрением административного дела, в электронном виде, заполнять формы документов, размещенных на официальном сайте суда в сети Интернет в порядке, установленном ВС РФ, представлять в суд сведения в виде электронных документов, изготовленных ими либо иными лицами, органами, организациями. Они также вправе по их ходатайству получать с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, включая сеть Интернет, копии судебных актов, извещений, вызовов в суд и иных документов (за исключением документов, содержащих информацию, доступ к которой в соответствии с законодательством ограничен) в виде электронных документов, подписанных судьей усиленной квалифицированной электронной подписью.

Важно подчеркнуть, что лица, участвующие в деле, должны добросовестно пользоваться всеми принадлежащими им процессуальными правами. Недобросовестное заявление неосновательного административного иска, противодействие, в том числе систематическое, лиц, участвующих в деле, правильному и своевременному рассмотрению и разрешению административного дела, а также злоупотребление процессуальными правами в иных формах влекут за собой наступление для этих лиц последствий, предусмотренных [КАС](#).

Лица, участвующие в деле, несут процессуальные обязанности, предусмотренные [КАС](#), а также обязанности, возложенные на них судом в соответствии с [КАС](#). Неисполнение процессуальных обязанностей лицами, участвующими в деле, влечет за собой наступление для этих лиц последствий, предусмотренных [КАС](#).

5. Краткая характеристика лиц, участвующих в деле. Указанные лица представляют собой сложную по составу группу субъектов административного судопроизводства. При характеристике **сторон** важно обратить внимание на то, что административный истец и административный ответчик являются основными участниками процесса по конкретному делу. В связи со спором между ними возникает судебный административный процесс, и перед судом стоит задача разрешить его. Стороны полностью равноправны в своем правовом положении, их интересы одинаково защищаются административным процессуальным законодательством.

Заинтересованные лица - это лица, права и обязанности которых могут быть затронуты при разрешении административного дела. Они вправе до принятия судебного акта, которым заканчивается рассмотрение административного дела в суде первой инстанции, по собственной инициативе вступить в административное дело на стороне административного истца или административного ответчика, если этот судебный акт может повлиять на их права или обязанности по отношению к одной из сторон. Заинтересованные лица могут быть привлечены к участию в административном деле также по ходатайству лиц, участвующих в деле, или по инициативе суда. Они схожи по своему статусу с третьими лицами в гражданском судопроизводстве по [ГПК](#) и [АПК](#). Однако [КАС](#) прямо не выделяет третьих лиц как участников административного судопроизводства.

Особое место в административном судопроизводстве занимает **прокурор**. Он вправе участвовать в судебном административном процессе путем подачи административного искового заявления, возбуждая дело либо вступая в уже начатый процесс для дачи заключения по административному делу. Своеобразие процессуального положения **органов, организаций и лиц, обращающихся в суд в защиту интересов других лиц или неопределенного круга лиц**, заключается в защите ими в суде интересов не собственных, а других лиц, неопределенного круга лиц либо группы лиц. **Судебные представители** защищают в административном судопроизводстве интересы представляемых ими лиц.

Более подробно характеристика правового статуса отдельных категорий лиц, участвующих в деле, излагается в последующих параграфах данной главы учебника.

6. Лица, содействующие осуществлению правосудия (ст. 48 КАС). В судебном административном процессе наряду с лицами, участвующими в деле, могут участвовать лица, содействующие осуществлению правосудия, в том числе эксперт, специалист, свидетель, переводчик, секретарь судебного заседания. Какими-либо существенными правами лица, содействующие осуществлению правосудия, не наделены. В первую очередь их правовой статус в судебном административном процессе определяется выполнением возложенных на них процессуальных обязанностей. Например, свидетель обязан правдиво сообщить суду известную ему информацию по вопросам, имеющим значение для дела. Эксперт обязан подготовить экспертное заключение по вопросам, поставленным перед ним судом. Отдельные лица, содействующие осуществлению правосудия, имеют и определенные процессуальные права, наделение их которыми связано с созданием условий для более успешного выполнения возложенных на них обязанностей. Например, эксперт, поскольку это необходимо для дачи заключения, имеет право знакомиться с материалами административного дела, относящимися к объекту исследования.

7. Административная процессуальная правоспособность и административная процессуальная дееспособность. Согласно ст. 5 КАС способность иметь процессуальные права и нести процессуальные обязанности в административном судопроизводстве (административная процессуальная правоспособность) признается в равной мере за всеми гражданами, органами государственной власти, иными государственными органами, органами местного самоуправления, их должностными лицами, общественными объединениями, религиозными и иными организациями, в том числе некоммерческими, а также общественными объединениями и религиозными организациями, не являющимися юридическими лицами, если они согласно КАС и другим федеральным законам обладают правом на судебную защиту своих прав, свобод и законных интересов в публичной сфере.

Способность своими действиями осуществлять процессуальные права, в том числе поручать ведение административного дела представителю, и исполнять процессуальные обязанности в административном судопроизводстве (административная процессуальная дееспособность) принадлежит:

- 1) гражданам, достигшим возраста 18 лет и не признанным недееспособными;
- 2) несовершеннолетним гражданам в возрасте от 16 до 18 лет и гражданам, ограниченным в дееспособности, - по административным делам, возникающим из спорных административных и иных публичных правоотношений, в которых указанные граждане согласно закону могут участвовать самостоятельно. В случае необходимости суд может привлечь к участию в рассмотрении административного дела законных представителей этих граждан;
- 3) органам государственной власти, иным государственным органам, органам местного самоуправления, избирательным комиссиям, комиссиям референдума, общественным объединениям, религиозным и иным организациям, в том числе некоммерческим;
- 4) общественным объединениям и религиозным организациям, не являющимся юридическими лицами, - по административным делам, возникающим из спорных административных и иных публичных правоотношений, в которых эти объединения и организации согласно законодательству могут участвовать.

Права, свободы и законные интересы граждан, которые не достигли возраста 18 лет, граждан, которые ограничены в дееспособности и не могут согласно законодательству самостоятельно участвовать в административных делах, возникающих из спорных административных и иных публичных правоотношений, защищают в судебном процессе их законные представители. В случае необходимости суд может привлечь этих граждан к участию в рассмотрении административного дела.

Права, свободы и законные интересы граждан, признанных недееспособными, защищают в судебном процессе их законные представители.

Следует подчеркнуть, что для признания административной процессуальной правоспособности и дееспособности (правосубъектности) за организациями нет необходимости в наличии статуса юридического лица, поскольку последний является основанием для участия в отношениях, регулируемых гражданским законодательством. Правовое положение организаций в административных и иных публичных правоотношениях определяется их статусом как субъектов публичного права. Статус же юридического лица предоставляется, например, государственным органам для материально-технического обеспечения их деятельности и не связан с наделением административной процессуальной правосубъектностью.

Административная процессуальная правоспособность и административная процессуальная дееспособность иностранных граждан, лиц без гражданства определяются их личным законом, международным договором этой страны с Российской Федерацией и законодательством, регулирующим вопросы участия этих лиц в спорных административных и иных публичных правоотношениях. Личным законом иностранного гражданина считается право страны, гражданство которой гражданин имеет. В случае если гражданин наряду с гражданством Российской Федерации имеет гражданство иностранного государства, его личным законом считается российское право. При наличии у иностранного гражданина гражданства нескольких иностранных государств его личным законом считается право страны, в которой гражданин имеет место жительства. В случае если иностранный гражданин имеет место жительства в Российской Федерации, его личным законом считается российское право. Личным законом лица без гражданства считается право страны, в которой это лицо имеет место жительства.

Лицо, не обладающее процессуальной дееспособностью в соответствии с личным законом, может быть признано на территории Российской Федерации обладающим административной процессуальной дееспособностью в соответствии с российским правом.

Административная процессуальная правоспособность и административная процессуальная дееспособность иностранных организаций (административная процессуальная правосубъектность) определяются правом страны, в которой соответствующая организация учреждена, международным договором этой страны с Российской Федерацией и законодательством, регулирующим вопросы участия таких организаций в спорных административных и иных публичных правоотношениях.

Иностранная организация, не обладающая процессуальной правосубъектностью в соответствии с правом страны, в которой организация учреждена, может быть признана на территории Российской Федерации обладающей административной процессуальной правосубъектностью в соответствии с российским правом.

Административная процессуальная правосубъектность международной организации устанавливается на основе международного договора, в соответствии с которым она создана, ее учредительных документов или соглашения с компетентным органом Российской Федерации.

§ 2. Состав суда и отводы

1. Состав суда по административному делу. В соответствии со ст. 28 КАС состав суда для рассмотрения административного дела формируется с учетом нагрузки и специализации судей в порядке, исключающем влияние на его формирование лиц, заинтересованных в исходе судебного разбирательства, в том числе с использованием автоматизированной информационной системы. Административное дело, рассмотрение которого начато одним судьей или составом суда, должно быть рассмотрено этим же судьей или этим же составом суда.

По общему правилу административные дела в суде первой инстанции рассматриваются судьей единолично. Коллегиальным может быть состав из трех судей в суде первой и апелляционной инстанций. Состав суда в кассационной и надзорной инстанциях определяется по правилам для данных стадий по пересмотру судебных актов. При этом в случае коллегиального рассмотрения административного дела один из судей председательствует в судебном заседании.

В суде первой инстанции рассматриваются коллегиально в составе трех судей:

- 1) административные дела об оспаривании нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ;
- 2) административные дела о расформировании избирательных комиссий;
- 3) административные дела об оспаривании решений (уклонения от принятия решений) Центральной избирательной комиссии РФ о результатах выборов Президента РФ, о результатах выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, о результатах референдума Российской Федерации;
- 4) административные дела, направленные в суд первой инстанции на новое рассмотрение с указанием на их коллегиальное рассмотрение;
- 5) административные дела, решения о коллегиальном рассмотрении которых приняты председателем суда в связи с их особой сложностью на основании мотивированного заявления судьи;
- 6) административные дела, рассматриваемые Дисциплинарной коллегией ВС РФ.

Замена судьи или нескольких судей возможна в случаях:

- заявленного и удовлетворенного самоотвода или отвода судьи;
- длительного отсутствия судьи ввиду болезни, отпуска, учебы, служебной командировки;
- прекращения или приостановления полномочий судьи по основаниям, предусмотренным федеральным законом.

В случае замены судьи или нескольких судей в процессе рассмотрения административного дела судебное разбирательство производится с самого начала.

2. Недопустимость повторного участия судьи в рассмотрении административного дела. В качестве дополнительной гарантии объективности судей в ст. 32 КАС установлены ограничения на повторное участие судьи в одном и том же деле. В частности, судья, принимавший участие в рассмотрении административного дела в суде первой инстанции, не может участвовать в рассмотрении этого дела в судах апелляционной, кассационной и надзорной инстанций.

Такие же ограничения действуют в отношении судей вышестоящих инстанций, которые после этого не вправе участвовать повторно в рассмотрении того же самого дела в любой из судебных инстанций - первой и любой инстанции по пересмотру судебных актов. Например, судья, принимавший участие в рассмотрении административного дела в суде апелляционной инстанции, не может участвовать в рассмотрении этого дела в судах первой, кассационной и надзорной инстанций и т.д.

3. Отводы. Право отвода является одной из гарантий, обеспечивающих действие принципа независимости судей, поскольку позволяет устранить сомнения в их беспристрастности и объективности. Этим же целям служит право отвода прокурора, секретаря судебного заседания, эксперта, специалиста, переводчика.

В частности, согласно ст. 31 КАС судья не может участвовать в рассмотрении административного дела и подлежит отводу, если он:

- 1) участвовал в предыдущем рассмотрении данного административного дела в качестве судьи и в соответствии с требованиями КАС его повторное участие в рассмотрении административного дела является недопустимым;
- 2) участвовал в предыдущем рассмотрении данного административного дела в качестве прокурора, секретаря судебного заседания, представителя, эксперта, специалиста, переводчика или свидетеля;
- 3) является членом семьи, родственником или родственником супруга кого-либо из лиц, участвующих в деле, либо их представителей;
- 4) лично, прямо или косвенно заинтересован в исходе административного дела.

Судья также не может участвовать в рассмотрении административного дела и подлежит отводу, если имеются иные, не указанные выше обстоятельства, которые могут вызвать сомнение в его объективности и беспристрастности, например, судья работал ранее вместе с одной из сторон в одной и той же организации, находясь в отношениях соподчинения.

Административное дело о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок не может рассматриваться судьей, если он ранее принимал участие в рассмотрении дела, в связи с которым возникли основания для предъявления таких требований. В состав суда, рассматривающего административное дело, не могут входить лица, которые состоят в родстве между собой, являются членами одной семьи, родственниками или супруги которых являются родственниками.

Отводы другим участникам судебного административного процесса. Указанные отводы могут быть заявлены в отношении прокурора, секретаря судебного заседания, эксперта, специалиста, переводчика.

В частности, упомянутые участники процесса не могут участвовать в рассмотрении административного дела и подлежат отводу по тем же самым основаниям, которые установлены для судей. Эксперт и специалист также не могут участвовать в рассмотрении административного дела, если они находились либо находятся в служебной или иной зависимости от кого-либо из лиц, участвующих в деле, и их представителей. Участие прокурора, секретаря судебного заседания, эксперта, специалиста, переводчика в предыдущем рассмотрении судом данного административного дела в качестве соответственно прокурора, секретаря судебного заседания, эксперта, специалиста, переводчика не является основанием для их отвода.

Порядок рассмотрения заявлений об отводе. При наличии оснований для отвода судья, прокурор, секретарь судебного заседания, эксперт, специалист, переводчик обязаны заявить самоотвод. По тем же основаниям отвод может быть заявлен лицами, участвующими в деле, или рассмотрен по инициативе суда.

Самоотвод или отвод должен быть мотивирован и заявлен до начала рассмотрения административного дела по существу. В ходе рассмотрения административного дела заявление о самоотводе или об отводе допускается только в случае, если основание самоотвода или отвода стало известно лицу, заявляющему самоотвод или отвод, либо суду после начала рассмотрения административного дела по существу. В случае отказа в удовлетворении заявления об отводе подача повторного заявления об отводе тем же лицом и по тем же основаниям не допускается.

В случае заявления отвода суд заслушивает мнения лиц, участвующих в деле, а также лица, которому заявлен отвод, если отводимый желает дать объяснения. Отвод, заявленный судье, рассматривающему административное дело единолично, разрешается тем же судьей.

Если административное дело рассматривается судом в коллегиальном составе, отвод, заявленный судье,

разрешается этим же составом суда большинством голосов в отсутствие судьи, которому заявлен отвод. При равном числе голосов, поданных за отвод и против отвода, судья считается отведенным. Отвод, заявленный нескольким судьям или всему составу суда, рассматривающему административное дело коллегиально, разрешается этим же судом в полном составе простым большинством голосов.

Отвод, заявленный прокурору, секретарю судебного заседания, эксперту, специалисту или переводчику, разрешается составом суда, рассматривающим административное дело. Самоотвод, заявленный судьей, прокурором, секретарем судебного заседания, экспертом, специалистом или переводчиком, или заявленный им отвод разрешается в совещательной комнате. По результатам рассмотрения вопроса о самоотводе или об отводе выносится мотивированное определение.

В случае удовлетворения заявления о самоотводе или об отводе судьи, либо нескольких судей, либо всего состава суда административное дело рассматривается в том же суде иным судьей или иным составом судей. Если в результате удовлетворения заявлений об отводе судей или по причинам повторного участия судьи в рассмотрении одного и того же административного дела невозможно сформировать новый состав суда в том же суде, административное дело передается вышестоящим судом в другой суд того же уровня в порядке, установленном для передачи дел из одного суда в другой по правилам ст. 27 КАС.

§ 3. Стороны в делах административного судопроизводства

1. Понятие сторон в делах административного судопроизводства. Стороны в административном деле - это лица, материально-правовой спор которых становится предметом судебного разбирательства.

Можно выделить следующие обязательные признаки стороны в административном деле:

1) стороной может быть лишь субъект права. Следовательно, требование административного истца всегда должно быть обращено к определенному субъекту; стороной в административном деле не может быть объект (как это имеет место в некоторых случаях в гражданском судопроизводстве - см., например, п. 3 ст. 1175 ГК);

2) наличие у субъекта процессуальной правоспособности (см. ч. 1, 5, 7 - 9 ст. 5 КАС, ч. 1 ст. 43 АПК). Процессуальная дееспособность признаком стороны не является (стороной может быть и малолетний ребенок, и любое иное недееспособное лицо);

3) субъект должен быть заинтересован в определенном разрешении материально-правового спора.

Эта заинтересованность может носить непосредственный характер (например, когда оспариваемый публичный акт адресован строго определенному субъекту) либо вытекать из факта наделения конкретного субъекта властными (публичными) полномочиями, реализация которых связана со спорным публичным правоотношением. Действующее законодательство по-разному именует стороны в административном деле: в КАС законодатель использует термины "административный истец" и "административный ответчик", а в АПК - "заявители" и "заинтересованные лица" (при этом термин "заинтересованные лица" получил в КАС совершенно новое смысловое наполнение - подробнее см. § 4 данной главы учебника). Далее по тексту настоящей главы мы будем именовать стороны "административный истец" и "административный ответчик".

Административный истец - это лицо, обратившееся в суд за защитой своих публичных прав, свобод, законных интересов, а также лицо, в интересах которого подано заявление прокурором, органом, осуществляющим публичные полномочия, должностным лицом или гражданином.

Действующее процессуальное законодательство к административным истцам также относит и субъектов, которые обращаются для реализации возложенных на них контрольных или иных публичных функций, - прокурора, а также органы, осуществляющие публичные полномочия, и должностных лиц (ч. 2 ст. 38, ст. 39 КАС, ст. 52, 53 АПК). Здесь необходимо иметь в виду следующее.

Во-первых, строго говоря, в этих случаях материально-правовые последствия возникают для соответствующего публичного образования (например, если контрольный орган обратился в суд с требованием о взыскании с физического лица денежных сумм в счет уплаты установленных законом обязательных платежей, подлежащих зачислению в федеральный бюджет, то материально-правовые последствия судебного решения будут распространяться не на сам орган, а непосредственно на Российскую Федерацию как публичное образование). Однако законодатель отступает от доктринальных положений и в подобных ситуациях правами и обязанностями административного истца наделяет соответствующий орган либо должностное лицо.

Во-вторых, следует учитывать, что в некоторых случаях прокурор, а также органы, осуществляющие публичные полномочия, и должностные лица уполномочены обращаться в защиту публичных прав, свобод, законных интересов частных субъектов (граждан, юридических лиц и др.). Здесь статусом административного истца будут обладать именно эти частные субъекты, а публичные субъекты, обратившиеся в их интересах, хотя и наделяются процессуальными правами административного истца, в процессе тем не менее занимают совершенно самостоятельное положение (подробнее см. § 5, 6 данной главы учебника).

Административных истцов можно разделить на две условные группы:

1) субъекты, для наделения которых статусом административного истца не требуется специального указания в законе:

- граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства;
- российские, иностранные и международные организации, общественные объединения и религиозные организации;
- общественные объединения и религиозные организации, не являющиеся юридическими лицами;

2) субъекты, возможность наделения которых статусом административного истца связана с прямым указанием

закона:

- органы государственной власти, иные государственные органы;
- органы местного самоуправления;
- избирательные комиссии, комиссии референдума;
- иные органы и организации, наделенные отдельными государственными или иными публичными полномочиями,

должностные лица (например, Председатель ВС РФ при обращении в Дисциплинарную коллегию по вопросу о досрочном прекращении полномочий судьи за совершение им дисциплинарного проступка будет наделен статусом административного истца в соответствии с ч. 2 ст. 229, ч. 2 ст. 230 КАС).

Административный ответчик - это лицо, к которому в судебном порядке предъявлено материально-правовое требование по спору, возникающему из административных или иных публичных правоотношений.

Обычно административным ответчиком становится тот, кто указан таковым в административном исковом заявлении. Соответственно, статус административного ответчика возникает уже на стадии возбуждения судебного производства. Однако лицо может приобрести этот статус при рассмотрении дела судом первой инстанции и по иным основаниям. Так, ч. 5 ст. 41 КАС установлено, что в случае если обязательное участие в административном деле другого лица в качестве административного ответчика предусмотрено КАС или если невозможно рассмотреть административное дело без участия такого лица, суд привлекает его к участию в деле в качестве административного ответчика. Кроме того, ст. 43 КАС

предусматривает возможность замены ненадлежащего административного ответчика, а также привлечения второго административного ответчика.

Административных ответчиков можно разделить на две условные группы:

1) субъекты, для наделения которых статусом административного ответчика не требуется специального указания в законе:

- органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления;
- избирательные комиссии, комиссии референдума;
- иные органы и организации, наделенные отдельными государственными или иными публичными полномочиями;
- должностные лица, государственные и муниципальные служащие;

2) субъекты, возможность наделения которых статусом административного ответчика связана с прямым указанием закона:

- граждане (например, по смыслу ст. 266, ч. 3 ст. 268 КАС иностранный гражданин, подлежащий депортации или реадмиссии, должен привлекаться в качестве административного ответчика при предъявлении требования о его помещении в специальное учреждение или о продлении срока его пребывания в специальном учреждении);

- юридические лица, объединения граждан и организации, не обладающие государственными или иными публичными полномочиями в спорных правоотношениях (например, при обращении органа государственной власти с административным иском о признании результатов определения кадастровой стоимости в отношении объекта недвижимости, находящегося в государственной собственности, в качестве административного ответчика привлекаются как органы, утвердившие результаты определения кадастровой стоимости и осуществляющие функции по государственной кадастровой оценке, так и частный субъект, чьи права будут непосредственно затронуты изменением кадастровой стоимости).

2. Процессуальные права и обязанности сторон. Процессуальные права и обязанности сторон в делах административного судопроизводства можно разделить на две группы:

1) общие для всех лиц, участвующих в деле:

а) процессуальные права:

- право знакомиться с материалами административного дела, делать выписки из них и снимать с них копии;
- право заявлять отводы;

участвующими в этом деле, участвовать в исследовании доказательств;

- право задавать вопросы другим участникам судебного процесса;
- право заявлять ходатайства, знакомиться с протоколом судебного заседания;
- право давать объяснения суду в устной и письменной форме;
- некоторые другие процессуальные права (см., например, ч. 1 - 5 ст. 45 КАС, ст. 41 АПК);

б) процессуальные обязанности:

- обязанность сообщить суду об изменении своего наименования;
- обязанность сообщить суду о перемене своего адреса;
- обязанность в уважительной форме обращаться к суду;
- некоторые другие процессуальные обязанности (см., например, ч. 2 ст. 54, ч. 9 ст. 208 КАС);

2) специальные права и обязанности сторон (ими по общему правилу наделены только стороны):

а) процессуальные права:

i) распорядительные <1>:

- административный истец вправе изменить основание или предмет административного иска, отказаться от административного иска полностью или частично;

- административный ответчик вправе признать административный иск полностью или частично, предъявить встречный иск;

- стороны вправе заключить соглашение о примирении (мировое соглашение) <2>;

ii) иные процессуальные права:

- стороны вправе заключить соглашение о признании обстоятельств;

- административный истец вправе требовать применения мер предварительной защиты (обеспечительных мер) <3>;

б) процессуальные обязанности:

- административный истец при подаче административного искового заявления должен соблюдать установленные законом требования о его форме, содержании и прилагаемых документах;

- административный ответчик обязан воздерживаться от действий, запрет на совершение которых содержится в судебном определении о применении мер предварительной защиты по административному иску (обеспечительном определении);

- суд может признать обязательной явку в судебное заседание должностного лица, принявшего оспариваемый нормативный правовой акт.

<1> Подробнее о распорядительных правах административных истца и ответчика см. § 2 гл. VI учебника.

<2> КАС и АПК используют разную терминологию применительно к одному и тому же процессуальному институту (см. ст. 137 КАС, гл. 15 АПК).

<3> КАС именует обеспечительные меры "мерами предварительной защиты по административному иску" (см. гл. 7).

Стороны должны добросовестно пользоваться всеми принадлежащими им процессуальными правами (ч. 6 ст. 45 КАС, ч. 2 ст. 41 АПК). Добросовестность в использовании процессуальных прав - категория оценочная. Чтобы констатировать факт злоупотребления процессуальными правами, суд должен прийти к выводу о том, что цель, с которой совершается то или иное процессуальное действие (бездействие), носит негодный характер (например, лицо намеренно затягивает судебное разбирательство, формально всякий раз используя предусмотренные законом основания для отложения).

Неисполнение процессуальных обязанностей влечет за собой наступление для этих лиц неблагоприятных последствий. По своему характеру такие последствия могут быть различными. Например, неисполнение административным истцом обязанности, установленной в определении об оставлении административного искового заявления без движения, является основанием для его возвращения. Неисполнение некоторых процессуальных обязанностей влечет наложение процессуальных штрафов (ст. 122 КАС, ст. 119 АПК). Административный ответчик, который не наделен государственными или иными публичными полномочиями и присутствие которого в судебном заседании в силу закона является обязательным или признано судом обязательным, может быть подвергнут приводу (п. 1 ч. 4 ст. 150 КАС). В качестве своеобразного процессуального последствия можно также выделить возможность рассмотрения дела в порядке упрощенного (письменного) производства (ч. 7 ст. 150 КАС).

3. Процессуальное соучастие. Процессуальное соучастие - это одновременное участие в процессе на стороне

административного истца и (или) административного ответчика нескольких лиц. Соответственно, в процессе они именуются административными соистцами и административными соответчиками.

Необходимость использования данной процессуальной конструкции вызывается тем, что некоторые материально-правовые нормы допускают (предусматривают) множественность лиц в публичном правоотношении.

Отличие административных соучастников от заинтересованных лиц (по терминологии АПК - третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора) состоит в том, что последние не являются субъектами спорного публичного правоотношения, соответственно в административном деле они не предъявляют материальных требований и в свою очередь с них ничего не взыскивается, на них не возлагается какая-либо публичная обязанность.

Процессуальное соучастие допускается, если соблюдается хотя бы одно из условий (ч. 2 ст. 41 КАС, ч. 2 ст. 46 АПК):

1) предметом спора, возникшего из административных или иных публичных правоотношений (административного спора), являются общие права и (или) обязанности нескольких административных истцов либо нескольких административных ответчиков.

Например, если земельный участок находится в совместной собственности нескольких лиц, то при обращении в суд с административным иском заявлением об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости такие сосособственники должны участвовать в административном деле в качестве административных соистцов;

2) права и (или) обязанности нескольких субъектов административных или иных публичных правоотношений (нескольких административных истцов либо нескольких административных ответчиков) имеют одно основание;

3) предметом административного спора являются однородные права или обязанности субъектов административных или иных публичных правоотношений.

Закон устанавливает правило о процессуальной самостоятельности каждого из соучастников (ч. 3 ст. 41 КАС, ч. 3 ст. 46 АПК). В практическом плане это означает, что использование любых процессуальных прав не ставится в зависимость от волеизъявления другого соучастника. Например, один из административных соответчиков может ходатайствовать об истребовании доказательства, а другой, напротив, возражать. На конструкцию процессуального соучастия и на возможность реализации конкретного процессуального права это никакого влияния не оказывает - суд должен будет разрешить указанное ходатайство независимо от волеизъявления другого соучастника.

В процессуальной науке процессуальное соучастие классифицируют по двум основным критериям:

1) по процессуальному:

а) **активное** - соучастие на стороне административного истца. Активное соучастие всегда возникает по воле административных соистцов (суд не может привлечь или обязать субъекта стать административным соистцом);

б) **пассивное** - соучастие на стороне административного ответчика. Пассивное соучастие возможно как по воле административного истца, так и по воле суда (ч. 5 ст. 41 КАС, ч. 6 ст. 46 АПК);

в) **смешанное** - одновременное соучастие на стороне административного истца и административного ответчика;

2) по материальному:

а) **обязательное (необходимое)** - соучастие, необходимость которого вызвана тем, что характер спорного материального публичного правоотношения не позволяет решить вопрос о правах или об обязанностях одного из участников процесса без привлечения в дело остальных субъектов материального правоотношения.

Привлечение административного соответчика в обязательном порядке (независимо от воли сторон) возможно в двух случаях:

- если имеется прямое указание закона;

- если невозможно рассмотреть административное дело без участия административного соответчика (к примеру, если публичный акт был принят совместно несколькими государственными органами, то в случае предъявления административного иска об оспаривании такого правового акта в качестве административных соответчиков должны быть привлечены все принявшие акт органы);

б) **факультативное** - соучастие, при котором характер спорного материального публичного правоотношения позволяет решить вопрос о правах или об обязанностях одного из участников процесса независимо от привлечения в дело остальных субъектов материального правоотношения.

4. Замена ненадлежащего административного ответчика. Ненадлежащий административный ответчик - это лицо, привлеченное к участию в деле в качестве административного ответчика и при этом не являющееся носителем спорной публичной материально-правовой обязанности либо субъектом, в отношении которого должен быть разрешен вопрос о применении административных ограничений либо об ограничении правосубъектности.

Необходимость института замены ненадлежащего административного ответчика объясняется требованием процессуальной экономии. Если административный истец допустил очевидную ошибку в определении обязанного субъекта, нет никакого смысла заставлять его продолжать судебное преследование негодного лица либо отказываться от административного иска, ведь в конечном счете это приведет лишь к новому административному иску (иску к надлежащему административному ответчику). Замена ненадлежащего административного ответчика позволяет наиболее рационально использовать потенциал уже совершенных процессуальных действий.

При замене не исключен случай количественного изменения пассивной стороны: так, вместо одного ненадлежащего административного ответчика административный истец может просить о привлечении в процесс нескольких обязанных субъектов (административных соответчиков).

Для замены административного ответчика требуется безусловное согласие на это административного истца. Если такое согласие от него не получено, суд обязан рассмотреть по существу предъявленный административный иск.

Может ли суд без согласия административного истца привлечь лицо (предполагаемого надлежащего административного ответчика) в качестве второго административного ответчика? По этому вопросу действующее законодательство содержит взаимоисключающие подходы. В соответствии с ч. 2 ст. 47 АПК такое согласие является необходимым условием. Напротив, ч. 1 ст. 43 КАС прямо устанавливает, что если административный истец не согласен на замену административного ответчика другим лицом, то суд может привлечь это лицо в качестве второго административного ответчика без согласия административного истца. С точки зрения процессуальной доктрины более верным является подход, реализованный в арбитражном процессе. Привлечение лица в качестве второго административного ответчика без согласия административного истца противоречит и конституционному праву на судебную защиту, и одному из базовых принципов процесса - принципу диспозитивности, под которым понимается возможность сторон и иных участвующих в деле лиц распоряжаться предоставленными процессуальными правами по собственному усмотрению. Получается, что суд не только предпринимает итоговый вывод о надлежащем субъекте публично-правовой обязанности, но и получает возможность, по сути, самостоятельно (помимо воли административного истца) инициировать новый иск - иск административного истца ко второму административному ответчику.

Обратим также внимание на то, что второго административного ответчика следует отграничивать от внешне схожей, но тем не менее отличной правовой конструкции - административного соответчика (ч. 5 ст. 41 КАС, ч. 6 ст. 46 АПК). Дело в том, что привлечение второго административного ответчика свидетельствует о возможном наличии другого субъекта

конкретной публично-правовой обязанности, в то время как наличие административного соответчика, напротив, предполагает множественность обязанных субъектов в одном публичном правоотношении. Второй административный ответчик также отличается от административного соответчика тем, что его интересы и интересы первоначального административного ответчика взаимно исключают друг друга.

Хронологически возможность замены административного ответчика, а также привлечения второго административного ответчика ограничена моментом принятия судебного акта, которым заканчивается рассмотрение административного дела в суде первой инстанции.

Замена административного истца по действующему законодательству недопустима.

5. Процессуальное правопреемство. Процессуальное правопреемство представляет собой переход процессуальных прав и обязанностей от одного лица к другому.

Правопреемство следует отличать от замены ненадлежащего административного ответчика:

- при замене суд исследует, как правило, другое спорное публичное материальное правоотношение, при правопреемстве - то же (в нем лишь происходит изменение в субъектном составе);

- при замене ненадлежащего административного ответчика возникает новое процессуальное правоотношение, при правопреемстве - продолжается существующее с новым субъектом;

- процессуальное правопреемство имеет место лишь в том случае, если материальное правопреемство возникло после возбуждения административного дела. Замена же ненадлежащего административного ответчика, производимая по основаниям материального правопреемства, допускается исключительно при правопреемстве, возникшем до его возбуждения;

- если при замене ненадлежащего административного ответчика рассмотрение административного дела производится с самого начала, то при правопреемстве процесс продолжается;

- при замене ненадлежащего административного ответчика возможна ситуация, когда в дело привлекается второй (надлежащий) административный ответчик. Процессуальное правопреемство, напротив, исключает одновременное участие в деле (в рамках конкретного административного искового требования) и правопреемника, и правопреемника;

- правопреемство возможно на любой стадии процесса, в том числе на стадии пересмотра вступивших в законную силу судебных актов по новым или вновь открывшимся обстоятельствам, а также на стадии исполнения судебных актов. Замена же ненадлежащего административного ответчика ограничена пределами рассмотрения административного дела в суде первой инстанции.

Рассмотрим особенности процессуального правопреемства применительно к частным и публичным субъектам:

1) частные субъекты.

Процессуальное правопреемство данных субъектов поставлено в зависимость от материального правопреемства в спорном публичном правоотношении.

К примеру, в случае смерти гражданина, больного заразной формой туберкулеза, прекращается публичная обязанность пройти госпитализацию в медицинскую противотуберкулезную организацию. Поэтому никакого смысла привлекать в ранее возбужденное судебное дело наследников такого гражданина, конечно же, нет. Напротив, если гражданин оспаривал результаты определения кадастровой стоимости в отношении объектов недвижимости, то при его смерти наследники имеют вполне понятный правовой интерес: став собственниками недвижимости, они так же заинтересованы в установлении соответствия кадастровой стоимости рыночной, как и их правопреемник.

Похожая ситуация возникает и применительно к юридическим лицам. Ликвидация юридического лица влечет его прекращение без перехода в порядке универсального правопреемства его прав и обязанностей к другим лицам (п. 1 ст. 61 ГК). Следовательно, и никакого процессуального правопреемства здесь быть не может. Если же юридическое лицо было реорганизовано, то все его права и обязанности перешли к правопреемнику, а потому он должен занять место своего правопреемника в судебном деле.

По смыслу положений ч. 3, 4 ст. 44 КАС основания для процессуального правопреемства ограничиваются лишь смертью физического лица и реорганизацией юридического лица. Напротив, в арбитражном процессе законодатель устанавливает открытый перечень таких оснований, отсылая к материальному законодательству (ч. 1 ст. 48 АПК). Более правильным является второй подход. На самом деле нет никаких разумных объяснений, по какой причине следовало бы игнорировать случаи сингулярного материального правопреемства. К примеру, постановление судебного пристава-исполнителя может быть оспорено в суде в порядке, установленном гл. 22 КАС. Если после возбуждения административного дела об оспаривании такого постановления взыскатель уступит свое право требования к должнику иному лицу, то неприменение института процессуального правопреемства создаст препятствие для защиты интересов приобретателя требования: именно он формально-юридически займет место взыскателя в исполнительном производстве, но в ранее возбужденном административном деле останется прежний взыскатель. Получится парадоксальная ситуация: лицо, которое утратило интерес к результату судебного разбирательства, сохранит свой процессуальный статус административного истца, а лицо, которое, наоборот, заинтересовано в оспаривании решения судебного пристава-исполнителя, вступить в дело будет не вправе;

2) публичные субъекты.

В тех случаях, когда публичный орган наделен правами юридического лица, реорганизация должна проводиться в соответствии с требованиями ст. 57, 58 ГК.

Аналогичным образом для случаев, когда публичный орган правами юридического лица не обладает, также можно говорить о применимости общих подходов, реализованных в гражданском законодательстве. В то же время сами акты, на основании которых проводится реорганизация определенных публичных органов, могут не только содержать указание на известные формы реорганизации (слияние, присоединение, разделение, выделение, преобразование), но и выстраивать более сложные модели. В любом случае для определения надлежащего правопреемника необходимо установить, какой конкретно публичный субъект оказался наделен в итоге публичной функцией, имеющей непосредственное отношение к спорному публичному правоотношению.

Отдельно следует упомянуть о таком специфическом институте, как упразднение публичных органов. Оно по своей правовой природе близко к гражданско-правовому институту ликвидации юридического лица. В то же время если для частного правоотношения ликвидация одного из субъектов влечет его прекращение без перехода в порядке универсального правопреемства его прав и обязанностей к другим лицам (п. 1 ст. 61 ГК) и, как следствие, прекращение производства по делу, то для публичных правоотношений такой подход принципиально неприемлем. Очевидно, что эффективность судебной защиты не может быть поставлена в зависимость от дискреционного полномочия публичного субъекта по созданию и упразднению определенных публичных органов. Именно поэтому в административном судопроизводстве закреплено специальное правило (ч. 1 ст. 44 КАС), согласно которому упразднение публичного органа (организации, наделенной государственными или иными публичными полномочиями) влечет процессуальное правопреемство. При этом правопреемником будет выступать:

а) если упразднен административный ответчик - публичный орган или организация, к компетенции которых относится участие в публичных правоотношениях в той же сфере, что и рассматриваемые судом спорные правоотношения;

б) если упразднен административный истец - публичный орган или организация, к компетенции которых относится

защита нарушенных прав, свобод и законных интересов административного истца.

В случае если в период рассмотрения административного дела должностное лицо, являющееся стороной в административном деле, было освобождено от соответствующей замещаемой (занимаемой) должности, возможны два варианта:

1) основной - замена производится на другое лицо, замещающее (занимающее) должность на момент рассмотрения административного дела;

2) факультативный (используемый при невозможности применения основного) - замена производится на иное должностное лицо или орган, к компетенции которых относится участие в публичных правоотношениях в той же сфере, что и рассматриваемые судом спорные правоотношения, либо к компетенции которых относится защита нарушенных прав, свобод и законных интересов административного истца.

Все действия, совершенные в судебном процессе до вступления правопреемника в административное дело, обязательны для него в той мере, в какой они были обязательны для лица, которое правопреемник заменил. При ином подходе у правопреемника всегда возникал бы соблазн отказаться от тех совершенных правопреемником процессуально-правовых действий, которые повлекли неблагоприятные правовые последствия (например, признание каких-либо обстоятельств, на которые ссылается процессуальный оппонент).

§ 4. Заинтересованные лица

Понятие "заинтересованное лицо", используемое в КАС, тождественно понятию "третье лицо, не заявляющее самостоятельных требований относительно предмета спора", которым оперирует ст. 51 АПК. К сожалению, законодатель не всегда придерживается единой терминологии для аналогичных правовых конструкций. Дополнительную путаницу вносит то, что понятие "заинтересованное лицо" используется и в АПК, притом в разных значениях:

- как имеющее правовой интерес лицо, привлекаемое по делам об установлении фактов, имеющих юридическое значение, делам о несостоятельности (банкротстве) и делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений;

- как субъект, обращающийся в арбитражный суд с каким-либо заявлением;

- как лицо, чья заинтересованность в определенном разрешении дела предполагается, но которое к участию в деле еще не привлечено;

- как лицо, которому направляется копия судебного акта.

Обратим внимание, что в настоящей главе мы рассматриваем заинтересованных лиц исключительно как лиц, участвующих в деле, как аналог имеющегося в гражданском и арбитражном процессах понятия "третье лицо, не заявляющее самостоятельных требований относительно предмета спора".

Итак, **заинтересованные лица** - это такие участники процесса, которые вступают в дело на стороне административного истца или административного ответчика для охраны собственных интересов, поскольку судебное решение по делу может повлиять на их права и обязанности по отношению к одной из сторон.

Соответственно, можно выделить следующие признаки заинтересованных лиц:

1) отсутствие у заинтересованных лиц самостоятельного материально-правового притязания;

2) заинтересованные лица не являются субъектами спорного публичного материального правоотношения;

3) отсутствие материально-правовых притязаний к заинтересованным лицам со стороны административного истца.

Важным следствием этого является невозможность возложения на заинтересованных лиц каких-либо материально-правовых обязанностей либо разрешения вопросов, касающихся непосредственно субъективных прав заинтересованных лиц (это недопустимо ни на основании судебного решения, ни на основании определения суда об утверждении соглашения о примирении сторон либо мирового соглашения);

4) вступление заинтересованных лиц в уже возбужденное другими субъектами дело.

Данный признак, однако, не исключает возможности для административного истца указать заинтересованное лицо прямо в тексте административного искового заявления;

5) участие заинтересованного лица в деле на стороне административного истца или административного ответчика;

6) наличие материально-правовой связи с тем лицом, на стороне которого заинтересованное лицо выступает;

7) цель участия в административном деле заинтересованного лица - отстаивание собственных материально-правовых интересов, на которые судебный акт по делу может определенным образом повлиять. Одновременно привлечение заинтересованных лиц преследует и чисто процессуальную цель - исключить вынесение противоречивых судебных актов.

В качестве примера привлечения к участию в административном деле заинтересованных лиц можно привести ситуацию, когда одной из сторон исполнительного производства (взыскателем или должником) оспаривается законность решения, действия (бездействия) судебного пристава-исполнителя, - в этом случае в качестве заинтересованного лица должна привлекаться другая сторона исполнительного производства.

Процессуальные права заинтересованных лиц идентичны правам сторон. Однако заинтересованные лица в силу отсутствия непосредственной связи со спорным материально-правовым правоотношением не обладают правом:

- на изменение основания или предмета административного иска;

- на увеличение или уменьшение размера исковых требований;

- на отказ от административного иска;

- на признание административного иска;

- на заключение соглашения о примирении (мирового соглашения);

- на предъявление встречного административного иска;

- требовать принудительного исполнения судебного акта.

Инициаторами привлечения в процесс заинтересованных лиц могут выступать как сами указанные субъекты, так и иные лица, участвующие в деле. Суд может привлечь заинтересованных лиц к участию в деле по собственной инициативе. О вступлении в административное дело заинтересованного лица либо о привлечении заинтересованного лица к участию в административном деле или об отказе в этом судом выносятся определения.

Хронологически возможность вступления в процесс для заинтересованных лиц ограничена моментом принятия судебного акта, которым заканчивается рассмотрение административного дела в суде первой инстанции.

В случае если заинтересованное лицо вступило в административное дело или привлечено к участию в административном деле после начала судебного разбирательства, подготовка к судебному разбирательству и судебное разбирательство начинаются с начала.

§ 5. Прокурор в делах административного судопроизводства

1. Понятие и основания участия прокурора в административном судопроизводстве. Участие прокурора основано на ст. 35 Федерального закона от 17 января 1992 г. N 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации" <1>.

согласно которой прокурор участвует в рассмотрении дел судами в случаях, предусмотренных процессуальным законодательством Российской Федерации и другими федеральными законами.

<1> Собрание законодательства РФ. 1995. N 47. Ст. 4472.

Прокурор, согласно [ст. 39 КАС](#), вправе обратиться в суд с административным иском или вступить в дело на любой стадии процесса. Указанные две формы участия прокурора в судебном административном процессе имеют определенное сходство с участием прокурора в гражданском ([ст. 45 ГПК](#)) и арбитражном ([ст. 52 АПК](#)) процессах. Общими являются цели участия, а также статус лица, участвующего в деле. Однако различаются категории дел, основания участия прокурора в том или ином процессе.

Таким образом, статус прокурора в судебном административном процессе проявляется в нескольких качествах. Во-первых, прокурор в административном судопроизводстве защищает публичные интересы в формах и по основаниям, которые предусмотрены КАС. Участие прокурора в административном судопроизводстве представляет собой одну из форм защиты публично-правовых интересов наряду с защитой таких интересов государственными органами и должностными лицами. При этом защита публичных интересов прокурором не означает, что одновременно прокурором не могут защищаться и иные интересы, что вытекает прямо из [ч. 1 ст. 39 КАС](#). Во-вторых, прокурор в суде не осуществляет функций надзора, а выступает в качестве одного из лиц, участвующих в деле. Об этом прямо сказано в [ст. 35](#) вышеупомянутого Закона, согласно которой полномочия прокурора, участвующего в судебном рассмотрении дел, определяются процессуальным законодательством.

2. Обращение прокурора с административным иском. Указанное обращение возможно в порядке универсальной компетенции в защиту следующих субъектов российского права:

- прав, свобод и законных интересов граждан;
- неопределенного круга лиц;
- интересов Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований.

Кроме того, обращение прокурора с административным иском возможно в рамках его специальной компетенции в других случаях, предусмотренных федеральными законами.

При применении указанных положений важно обратить внимание на следующее. Основания для обращения в суд для прокурора носят двоякий характер. Во-первых, часть оснований носит оценочный характер и определяется необходимостью защиты прав граждан, неопределенного круга лиц, интересов публично-правовых субъектов. При этом прокурор сам определяет характер и степень интереса, подлежащего защите, с правом окончательной оценки со стороны суда.

Например, в соответствии с [п. 6](#) Постановления Пленума ВС РФ от 30 июня 2015 г. N 28 "О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости" <1> прокурор в случае, предусмотренном [ст. 39 КАС](#), вправе обратиться в суд с заявлением об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, интересов Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований.

<1> Российская газета. N 150. 2015. 10 июля.

При обращении в суд в защиту прав граждан необходимым условием является невозможность для гражданина по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам самостоятельно обратиться в суд. Поэтому соответствующие обстоятельства должны быть приведены в административном исковом заявлении прокурора.

Обращение в защиту неопределенного круга лиц может быть связано с оспариванием нормативного или ненормативного правового акта, который нарушает права этих лиц, например, в сфере организации городского и коммунального хозяйства, строительства и т.д.

Обращение в защиту публичных образований (Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования) осуществляется в случаях особой социальной значимости и важности, например в связи с изданием субъектом РФ правового акта, нарушающего права муниципальных образований.

Во-вторых, предъявление административного искового заявления возможно в случаях, предусмотренных федеральным законом. В этой ситуации прокурор имеет безусловное право на обращение в суд в порядке административного судопроизводства, поскольку здесь нет необходимости, в отличие от обращения в защиту прав граждан, неопределенного круга лиц, интересов публичных образований, обосновывать наличие интереса в возбуждении дела прокурором.

Целый ряд таких оснований для обращения прокурора с административным иском предусмотрен в самом КАС, например:

- о признании нормативного правового акта, в том числе принятого референдумом субъекта РФ или местным референдумом, не действующим полностью или в части ([ч. 3 ст. 208](#)), поскольку принятый нормативный правовой акт не соответствует иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, нарушает их компетенцию или права, свободы и законные интересы граждан;
- о признании незаконными решений, действий (бездействия) органов, организаций, лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, в защиту прав, свобод и законных интересов иных лиц, если прокурор полагает, что оспариваемые решения, действия (бездействие) не соответствуют нормативному правовому акту, нарушают права, свободы и законные интересы граждан, организаций, иных лиц, создают препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности ([ч. 4 ст. 218](#));
- в защиту избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации ([ч. 6 ст. 239](#)) и по ряду других категорий дел ([ч. 7 ст. 239](#), [ч. 8 ст. 239](#), [ч. 9 ст. 239](#), [ч. 11 ст. 239](#), [ч. 15 ст. 239](#), [ч. 4 ст. 270](#)).

Согласно [ч. 2 ст. 39 КАС](#) в соответствии с правилами субординации в рамках системы прокуратуры Российской Федерации обращение в суд соответствующего звена судебной системы возможно только прокурором определенного уровня. В частности, Генеральный прокурор РФ и заместитель Генерального прокурора РФ вправе обратиться в ВС РФ, а также в любой суд общей юрисдикции на уровне субъектов РФ, военный или районный суд; прокурор субъекта РФ, заместитель прокурора субъекта РФ и приравненные к ним прокуроры и их заместители - в верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа, окружной (флотский) военный суд, гарнизонный военный суд, районный суд; прокурор города, района и приравненные к ним прокуроры - в гарнизонный военный суд, районный суд.

Административное исковое заявление прокурора должно соответствовать специальным требованиям. В частности, согласно [ч. 6 ст. 125 КАС](#) в случае обращения прокурора в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина в административном исковом заявлении также должны быть указаны причины, исключающие возможность предъявления административного искового заявления самим гражданином. Об этом могут свидетельствовать возраст, состояние здоровья (наличие группы инвалидности), недееспособность лица и т.д. Наличие указанных обстоятельств будет

оцениваться судьей при решении вопроса о возбуждении административного дела.

Согласно сложившемуся в доктрине толкованию прокурор является особым истцом, поскольку не является субъектом спорного материального правоотношения, а обращается в суд в чужом или публичном интересе. Поэтому прокурора правильнее характеризовать как процессуального истца, разграничивая понятие стороны в процессуальном и материально-правовом смысле <1>.

<1> См.: Шакарян М.С. Субъекты советского гражданского процессуального права. М., 1970. С. 295.

Прокурор пользуется процессуальными правами и несет процессуальные обязанности административного истца, а также обязанность по уведомлению гражданина или его законного представителя о своем отказе от поданного им в интересах гражданина административного иска. Однако прокурор не имеет права на заключение соглашения о примирении, он освобожден от обязанности по уплате судебных расходов. Кроме того, согласно ч. 5 и 6 ст. 39 КАС отказ прокурора от поданного им административного иска не является безусловным основанием для прекращения производства по делу. Решение вопроса о прекращении производства по делу или продолжении судебного разбирательства зависит от самой стороны в материально-правовом смысле, в интересах которой и был предъявлен административный иск прокурором, а также от оценки судом степени общественной значимости и отсутствия нарушения закона таким отказом прокурора от его иска.

По этой же логике к прокурору не может быть предъявлено встречное административное исковое заявление (ст. 131 КАС). Хотя об этом прямо не сказано в КАС, такое решение данного вопроса связано с особым статусом прокурора как стороны в процессуальном смысле и основано на практике применения норм ГПК и АПК об участии прокурора в гражданском и арбитражном процессах.

3. Вступление прокурора в судебный административный процесс с целью дачи заключения. Использование данного полномочия прокурором по его инициативе невозможно, поскольку согласно ч. 7 ст. 39 КАС прокурор вступает в судебный процесс и дает заключение по административному делу в случаях, предусмотренных названным Кодексом.

В КАС определен ряд оснований для дачи заключения прокурором, например:

- административное дело о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении (ч. 3 ст. 268);
- административное дело по вопросу, связанному с административным надзором (ч. 3 ст. 272);
- административное дело о госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке (ч. 3 ст. 277);
- административное дело о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке (ч. 4 ст. 280).

Хотя неявка в судебное заседание прокурора не является препятствием для рассмотрения и разрешения административного дела, такие случаи должны носить исключительный характер в силу установленной законом обязательности участия прокурора для защиты публичных интересов.

Прокурор при даче заключения по административному делу проводит анализ обстоятельств дела и представленных доказательств, дает правовую оценку установленным фактическим обстоятельствам и высказывает рекомендации о наиболее законном и обоснованном решении, которое могло бы быть вынесено судом по итогам данного процесса. Прокурор не дает заключение по административному делу, если административное дело возбуждено на основании его административного искового заявления, поскольку в таком случае он выступает в качестве административного истца и его процессуальный статус определяется иначе.

§ 6. Участие в делах административного судопроизводства лиц, защищающих интересы неопределенного круга лиц, других лиц, публичные и коллективные интересы

1. Понятие и формы участия лиц, защищающих права, свободы и законные интересы неопределенного круга лиц, других лиц, публичные и коллективные интересы. В административном судопроизводстве в соответствии со ст. 40 и 42 КАС возможно обращение ряда субъектов с административным исковым заявлением с целью защиты "чужих" либо коллективных интересов. При этом в судебном административном процессе, как и в арбитражном процессе (в отличие от ст. 47 ГПК), не предусмотрена такая форма участия субъектов, защищающих "чужие" интересы, как дача заключения по делу.

В отличие от участия прокурора обращение всех лиц, перечисленных в ст. 40 КАС, в защиту "чужих" интересов возможно только в случаях, предусмотренных федеральными конституционными и (или) федеральными законами. Субъекты, названные в упомянутой статье, не наделены полномочием по обращению в суд только исходя из выявленной ими необходимости защиты "чужих" интересов. Обязательным условием является наделение их законом правом на обращение в суд в порядке административного судопроизводства. В этом смысле основания, указанные в ст. 40 КАС, носят бланкетный характер, поскольку необходимо правовое основание иска в виде наделения истца правом на обращение в суд в защиту "чужих" интересов.

Защита неопределенного круга лиц предполагает отсутствие конкретного выгодоприобретателя по иску и будущему судебному решению, поскольку защищается потенциально большой круг лиц, оказавшихся в одинаковой юридико-фактической ситуации, например лиц, права которых нарушены изданием не соответствующего закону акта органа местного самоуправления. Таким образом, иском о защите неопределенного круга лиц защищается только их общий интерес, интересы отдельных лиц должны защищаться с помощью отдельных исков каждого гражданина, входящего в неопределенный круг лиц.

Защита публичных интересов предполагает, что в данном случае государственные органы, должностные лица, уполномоченные по правам человека, разного уровня реализуют свою компетенцию и полномочия. При этом обратившиеся в суд лица не являются непосредственными выгодоприобретателями по решению суда, поскольку предъявленный ими административный иск направлен на защиту публичных интересов. Однако защита публичных интересов вполне может совпасть с защитой интересов конкретного истца как участника спорного материального правоотношения (который и будет в данном случае выгодоприобретателем в случае удовлетворения иска).

Понятие публичного интереса является оценочным и не тождественным понятию публичного права. Речь идет о защите публичного интереса, выражающегося в необходимости защиты интересов всего общества, определенных групп граждан и организаций исходя из различных признаков - территории, места проживания, рода занятий и т.д.

Например, согласно ч. 1 ст. 286 КАС органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления, другие органы, наделенные в соответствии с федеральным законом функциями контроля за уплатой обязательных платежей, вправе обратиться в суд с административным исковым заявлением о взыскании с физических лиц денежных сумм в счет уплаты установленных законом обязательных платежей и санкций, если у этих лиц

имеется задолженность по обязательным платежам, требование контрольного органа об уплате взыскиваемой денежной суммы не исполнено в добровольном порядке или пропущен указанный в таком требовании срок уплаты денежной суммы и федеральным законом не предусмотрен иной порядок взыскания обязательных платежей и санкций. В данном случае защищаются публичные интересы всего общества, связанные с необходимостью исполнения налогового законодательства и принуждением к исполнению обязанностей по уплате платежей и санкций.

В качестве лиц, которым дано право обращения в защиту неопределенного круга лиц и публичных интересов, названы:

- государственные органы;
- должностные лица;

- уполномоченные по правам человека федерального и регионального уровней, органы, организации, включая общественные объединения, и граждане.

Защита других лиц осуществляется в случаях, предусмотренных **КАС** и другими федеральными законами, по обращению в суд органов, организаций и граждан в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц. Право организаций и граждан на обращение в суд в защиту других лиц может быть реализовано при наличии специального указания в федеральных законах, но без специального уполномочения со стороны лиц, в интересах которых подается административный иск.

Такой порядок связан с тем, что в силу принципа диспозитивности правом на обращение в суд обладают только сами заинтересованные лица, а иные лица - только в случаях, предусмотренных **КАС** (**ч. 1 ст. 4 КАС**). Поэтому согласно **ч. 2 ст. 128 КАС** в принятии административного искового заявления будет отказано, если оно подано в защиту прав, свобод и законных интересов другого лица органом государственной власти, иным государственным органом, органом местного самоуправления, организацией, должностным лицом либо гражданином, которым **КАС** или другими федеральными законами не предоставлено такое право.

Коллективные интересы защищаются в порядке, предусмотренном **ст. 42 КАС**, в соответствии с коллективным административным исковым заявлением, подаваемым гражданами, являющимися участниками административных или иных публичных правоотношений, иными лицами в случаях, указанных в федеральном законе, в защиту нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов группы лиц.

Административные иски общественных объединений в защиту общих прав, свобод и законных интересов могут предъявляться при следующих условиях: во-первых, только в отношении всех членов этого общественного объединения и, во-вторых, также только в случаях, предусмотренных федеральным законом. Поэтому общественное объединение не вправе предъявить административный иск в защиту интересов части членов объединения либо в отношении лиц, которые не являются его членами.

2. Порядок обращения в суд лиц, защищающих права, свободы и законные интересы неопределенного круга лиц, других лиц, публичные интересы. Согласно **ч. 4 ст. 40 КАС** административное исковое заявление указанных субъектов должно соответствовать требованиям, предусмотренным **ч. 6 ст. 125** данного Кодекса. В частности, для упомянутых субъектов нет требования об указании в исковом заявлении сведений о соблюдении досудебного порядка урегулирования спора, если данный порядок установлен федеральным законом, а также сведений о подаче жалобы в порядке подчиненности и результатах ее рассмотрения при условии, что такая жалоба подавалась.

В остальном ведение дела в суде происходит по общим правилам **КАС** с учетом особенностей, установленных в **ст. 40** данного Кодекса. В частности, на заявителя возлагается бремя доказывания заявленных требований. Лицо, предъявившее административное исковое заявление, пользуется процессуальными правами и несет процессуальные обязанности административного истца (за исключением права на заключение соглашения о примирении и обязанности по уплате судебных расходов), а также обязанность по уведомлению гражданина или его законного представителя о своем отказе от поданного в интересах гражданина административного иска.

Отказ административного истца из числа лиц, указанных в **ч. 1 - 3 ст. 40 КАС**, от предъявленного им административного иска не всегда влечет окончание рассмотрения дела, поскольку в делах о защите других лиц фактически два истца - истец в процессуальном смысле, возбудивший дело, и истец в материально-правовом смысле, чьи интересы защищаются в суде, так как именно он и является субъектом спорного материального правоотношения.

Поэтому в случае отказа органов, организаций и граждан от административного иска, поданного в защиту прав, свобод и законных интересов другого лица, суд оставляет административное исковое заявление без рассмотрения, если гражданин, обладающий административной процессуальной дееспособностью, в интересах которого было подано соответствующее исковое заявление, его представитель или законный представитель гражданина, не обладающего административной процессуальной дееспособностью, не заявит о том, что он поддерживает административный иск. В случае отказа указанных гражданина, представителя или законного представителя поддержать административный иск суд принимает отказ органов, организаций и граждан, если это не противоречит закону и не нарушает права, свободы и законные интересы других лиц, и прекращает производство по административному делу.

В случае если отказ от административного иска связан с удовлетворением административным ответчиком заявленных требований, суд принимает такой отказ и прекращает производство по административному делу.

3. Понятие коллективного административного искового заявления (ст. 42 КАС). В административном судопроизводстве содержится существенная новелла для российского судебного процесса в судах общей юрисдикции - групповой иск.

Групповой иск в рамках системы исковой защиты выделяется по критерию защищаемых интересов <1>. Основанием для его особой классификации является вопрос о выгодоприобретателе по соответствующему иску, т.е. лице, чьи права и интересы защищаются в суде, и характере защищаемого интереса. На этой основе можно выделить особенности процессуального регламента, связанные с возбуждением дела, его подготовкой, понятием надлежащих сторон, полномочиями истца-представителя, судебным разбирательством, содержанием судебного решения, его исполнением и др.

<1> См.: Ярков В.В. Новые формы исковой защиты в гражданском процессе (групповые и косвенные иски) // Государство и право. 1999. N 9. С. 32 - 40.

Таким образом, рациональное начало использования института групповых исков применительно к административному судопроизводству заключается в следующем. Во-первых, они экономят время судей, поскольку позволяют в одном процессе рассмотреть массу однотипных требований, наиболее полно выявить круг пострадавших и уравнивать их шансы на правовую защиту; во-вторых, защищаются публичные интересы, поскольку пресекается противоправная деятельность какого-либо органа, лица; в-третьих, защищаются права и интересы большого числа граждан, каждому из которых нет необходимости обращения с отдельным административным иском; в-четвертых, консолидированное рассмотрение однородных требований позволяет избежать вынесения противоречивых судебных актов, что было бы возможно при рассмотрении отдельных индивидуальных административных исков. Процедура судебного разбирательства по групповому иску, связанная с необходимостью выявления всех участников группы,

позволяет сделать неопределенный состав группы потерпевших на момент возбуждения дела вполне определенным и персонализированным к вынесению судебного решения.

Коллективное административное исковое заявление вправе подать две группы лиц:

1) граждане, являющиеся участниками административных или иных публичных правоотношений. Специального перечня дел административного судопроизводства, которые могли бы возбуждаться предъявлением коллективного административного искового заявления, в ст. 42 КАС не содержится. Таким образом, в КАС воспринят подход ст. 225.11 АПК, допускающей возможность предъявления группового иска по неограниченному кругу материально-правовых отношений;

2) другие лица в случаях, указанных в федеральном законе. Как следует из ч. 1 ст. 42 КАС, граждане могут предъявить коллективное административное исковое заявление в суд в защиту нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов группы лиц независимо от указания в федеральном законе.

Иные лица, например прокурор, государственные органы, общественные объединения, могут предъявлять групповые иски только в случаях, предусмотренных в федеральном законе. Например, согласно ч. 1 ст. 218 КАС не только гражданин, организация, но и иные лица могут обратиться в суд с требованиями об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями (включая решения, действия (бездействие) квалификационной коллегии судей, экзаменационной комиссии), должностного лица, государственного или муниципального служащего, если полагают, что нарушены или оспорены их права, свободы и законные интересы, созданы препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности.

4. Условия для предъявления административного коллективного искового обращения. Данные условия являются критериями, позволяющими отличить спор, который может быть рассмотрен по правилам ст. 42 КАС, от спора, подлежащего рассмотрению только в общем процессуальном порядке, как соучастие.

Исходной посылкой для применения указанных условий должно быть понимание иной логики правил регулирования и рассмотрения дел по ст. 42 КАС, поскольку главным в групповом иске является стремление к консолидации требований всех лиц, которые могли бы войти в группу потерпевших от действий административного ответчика, для уравнивания их шансов на получение судебной защиты и консолидации их требований как в групповом, так и в исполнительном производстве. Иной подход, построенный на логике классического искового производства и основанный на взаимодействии "один истец - один ответчик", как представляется, здесь неприменим.

А. Многочисленность группы лиц или неопределенность числа ее членов, затрудняющие разрешение требований потенциальных членов группы в индивидуальном порядке и в порядке совместной подачи административного искового заявления (соучастия) в соответствии со ст. 41 КАС. Согласно ч. 2 ст. 42 КАС поданный административный иск квалифицируется как коллективный, если ко дню обращения в суд лица, выдвинувшего требование о защите прав и законных интересов группы лиц, к указанному требованию присоединилось не менее 20 лиц. Поэтому минимальное число обратившихся в суд лиц должно составлять 21.

Неопределенность числа членов группы означает, что на момент обращения в суд группа лиц насчитывает 21, однако характер предмета и оснований спора, возможность ответчика по нарушению прав потенциально большого круга лиц, наличие других условий, предусмотренных ч. 1 ст. 42 КАС, позволяют сделать вывод о том, что в процессе рассмотрения дела могут появиться новые члены данной группы с однородными по характеру требованиями и основаниями спора.

Б. Однородность предмета спора и оснований для предъявления членами группы соответствующих требований. Это один из самых важных и значимых критериев группового иска оценочного характера, поскольку он определяет способ идентификации дела как относящегося к групповому производству.

Однородность предмета спора и оснований <1> как критерий означает, что все члены группы имеют совпадающие по характеру требования, однако это не значит, что все они связаны с административным ответчиком единым правоотношением. Например, согласно ч. 1 ст. 245 КАС граждане вправе обратиться в суд с административным иском заявлением об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости в случае, если результатами определения кадастровой стоимости затронуты их права и обязанности. В том случае, если группа граждан более 20 человек владеет объектами недвижимости в одном и том же здании, они вправе подать коллективное исковое заявление об оспаривании кадастровой оценки этих объектов. Хотя каждый из граждан является самостоятельным субъектом права, уплачивающим налог на недвижимость, тем не менее, поскольку принадлежащие им объекты недвижимости находятся в одном здании, как их требования, так и основания требований носят однородный характер. Такое совместное рассмотрение множества требований в рамках процедур ст. 42 КАС будет более эффективным, чем предъявление каждым из граждан отдельного административного искового заявления об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости.

<1> Впервые данный критерий был обоснован в работе: Ярков В.В., Тимофеев Ю.А., Ходыкин Р.М. О проекте главы 38.1 ГПК "Рассмотрение дел о защите прав и законных интересов группы лиц" // Арбитражный и гражданский процесс. 2012. N 8. С. 16 - 19; 2012. N 9. С. 16 - 19.

В. Наличие общего административного ответчика (административных соответчиков) также является критерием для квалификации требования как коллективного административного искового заявления, поскольку позволяет консолидированно рассмотреть все требования совместно.

Г. Использование всеми членами группы одинакового способа защиты своих прав означает, что все участники группы избрали один из способов защиты, указанных в ст. 124 КАС, например о признании незаконным полностью или в части решения, принятого административным ответчиком, либо совершено им действия (бездействия), об обязанности административного ответчика принять решение по конкретному вопросу или совершить определенные действия в целях устранения допущенных нарушений прав, свобод и законных интересов административного истца и т.д.

Коллективное административное исковое заявление может содержать иные требования, направленные на защиту прав, свобод и законных интересов в сфере публичных правоотношений, поскольку перечень ст. 124 КАС не является закрытым.

5. Порядок возбуждения, подготовки и рассмотрения коллективных административных исковых заявлений. Согласно ч. 2 ст. 42 КАС присоединение к требованию осуществляется путем подписания текста административного искового заявления либо подачи в письменной форме отдельного заявления о присоединении к административному искому заявлению.

Кроме того, в коллективном административном иском заявлении должно быть указано лицо или несколько лиц, которым поручено ведение соответствующего административного дела в интересах группы лиц. При этом такие лицо или лица действуют без доверенности, пользуются правами и несут процессуальные обязанности административных истцов.

Лицо, которому поручается ведение дела от имени группы, в доктрине называется истцом-представителем. От него зависит достаточно много, в частности правильное обоснование требования и подача иска, работа по объединению всех

заинтересованных лиц в единую группу истцов и связь с ними в течение процесса, по доказыванию обстоятельств дела и т.д. Поскольку [ст. 42 КАС](#) большинство вопросов статуса истца-представителя никак не определяет, здесь вполне возможно использовать как общие положения КАС, так и по аналогии правила гл. 28.2 АПК, например, о замене истца-представителя другим лицом ([ст. 225.15](#)) в случае прекращения его полномочий.

Согласно [ч. 4 ст. 42 КАС](#) в случае, если поданное в суд административное исковое заявление не отвечает условиям [ч. 1 данной статьи](#), суд оставляет заявление без рассмотрения, разъясняет лицам, подавшим заявление или присоединившимся к заявленным требованиям, их право на индивидуальное обращение в суд с административным исковым заявлением в порядке, установленном КАС, и разъясняет процессуальные последствия таких действий. Тем самым в КАС решен важный вопрос о квалификации иска в качестве коллективного административного заявления на стадии судебного разбирательства и применении соответствующих правовых последствий.

В случае обращения в суд еще одного лица с административным исковым заявлением, содержащим требование, которое аналогично требованию, указанному в коллективном административном исковом заявлении, находящемся в производстве суда, суд предлагает ему присоединиться к указанному коллективному заявлению. Если лицо, обратившееся в суд с административным исковым заявлением, присоединилось к заявленному группой лиц требованию, суд соединяет заявленное требование с ранее принятым. Если указанное лицо отказалось присоединиться к заявленному группой лиц требованию, суд приостанавливает производство по его административному исковому заявлению до принятия решения по административному делу о защите прав и законных интересов группы лиц.

Таким образом, в [ст. 42 КАС](#) реализована так называемая модель группового иска "opt-in", когда участники группы приобретают данный статус по групповому иску только в том случае, если на это будет прямо выражена их воля <1>. По правилам [ч. 5 упомянутой статьи](#) конкретное лицо нельзя принудить к участию в группе и в консолидированном рассмотрении однородных требований. Однако во избежание противоречий между судебными актами на период рассмотрения коллективного искового заявления судебные производства по индивидуальным требованиям приостанавливаются. Поскольку никто не может быть лишен или ограничен в праве на судебную защиту путем рассмотрения и разрешения по существу его индивидуального требования, после рассмотрения коллективного искового заявления по [ст. 42 КАС](#) производство по индивидуальному требованию возобновляется. Тем самым обеспечивается реализация [ст. 46 Конституции РФ](#), гарантирующей каждому судебную защиту его прав и свобод.

<1> См. подробнее: Дэвис С. Групповые иски: "спасательный жилет" для инвесторов и акционеров или верный путь к катастрофе для общества и "золотая жила" для юристов? // Вестник ФАС Уральского округа. 2010. N 1. С. 144 - 150; Ходыкин Р.М. [Некоторые вопросы применения новых положений](#) Арбитражного процессуального кодекса о групповом производстве // Там же. С. 132 - 150.

При этом в случае дальнейшего рассмотрения индивидуального искового заявления по завершении разбирательства по коллективному заявлению соответствующий судебный акт, вынесенный в порядке [ст. 42 КАС](#), будет иметь преюдициальное значение для последующих процессов. Как указано в [ч. 2 ст. 64 КАС](#), обстоятельства, установленные вступившим в законную силу решением суда по ранее рассмотренному им административному делу, не доказываются вновь и не подлежат оспариванию при рассмотрении судом другого административного дела, в котором участвуют лица, в отношении которых установлены эти обстоятельства, или лица, относящиеся к категории лиц, в отношении которой установлены эти обстоятельства. На основании данной нормы можно сделать вывод о том, что обстоятельства, установленные вступившим в законную силу решением суда по ранее рассмотренному делу по групповому иску, не доказываются вновь при рассмотрении судом другого дела по заявлению участника этой же группы, не присоединившегося ранее к общему заявлению, к тому же ответчику.

В случае если в результате вступления в административное дело административных соистцов будет установлено наличие обстоятельств, предусмотренных [ч. 1 ст. 42 КАС](#), т.е. административный иск может быть квалифицирован как коллективный, суд по ходатайству лица, участвующего в деле, и с учетом мнения сторон вправе вынести определение о рассмотрении административного дела в порядке, предусмотренном названной статьей, и рассмотрение административного дела начинается с начала. Такой подход направлен на решение задач консолидации всех однородных требований для рассмотрения в рамках одного судебного процесса, в результате чего соучастие "трансформируется" в рассмотрение коллективного административного искового заявления.

Как уже отмечалось, значительная часть процессуальных вопросов применения [ст. 42 КАС](#) является неурегулированной, например: о специфике подготовки и рассмотрения дела по коллективному административному исковому заявлению, об извещении потенциальных членов группы, о взаимодействии членов группы и истца-представителя, порядке его выбора и замене либо прекращении его полномочий, правомочиях членов группы на личное участие в судебном заседании, об особенностях формулирования резолютивной части судебного акта и т.д. Здесь возможно использовать по аналогии правила [гл. 28.2 АПК](#) по рассмотрению групповых исков <1>.

<1> См. подробнее: Ярков В.В. [Групповой иск в административном судопроизводстве](#): краткий комментарий // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. N 11. С. 52 - 58.

§ 7. Лица, содействующие осуществлению правосудия

В судебном процессе наряду с лицами, участвующими в деле, участвуют также лица, содействующие осуществлению правосудия. Деятельность таких лиц носит вспомогательно-технический характер; в отличие от лиц, участвующих в деле, они не имеют правового интереса в деле.

К лицам, содействующим осуществлению правосудия, относятся эксперт, специалист, свидетель, переводчик, секретарь судебного заседания (в арбитражном процессе помимо указанных субъектов в состав лиц, содействующих осуществлению правосудия, включен также и помощник судьи - см. [ст. 54 АПК](#)).

Главное отличие специалиста от эксперта состоит в том, что эксперт проводит специальные исследования для разрешения вопросов, требующих специальных знаний в различных областях науки, техники, ремесла, искусства, специалист же проводит специальные исследования не вправе. Он может, например, привлекаться для получения образцов почерка, выяснения содержащихся в аудио- или видеозаписи сведений. Отдельно следует обратить внимание на то, что в соответствии с [ч. 2 ст. 50 КАС](#) перед специалистом могут быть поставлены вопросы, связанные с установлением содержания положений нормативного правового акта, норм иностранного права, технических норм. Здесь необходимо иметь в виду, что деятельность специалиста в области права ограничивается исключительно абстрактным толкованием правовых и технических норм (КАС не наделяет специалиста правом высказываться о квалификации спорных правоотношений, об оценке доказательств, о наличии или об отсутствии фактических обстоятельств, входящих в предмет доказывания). При этом сама консультация специалиста по правовым вопросам не является для суда обязательной.

Свидетелем является лицо, которому могут быть известны какие-либо сведения о фактических обстоятельствах, имеющих значение для рассмотрения и разрешения административного дела, и которое вызвано в суд для дачи показаний.

Свидетелем может быть любое физическое лицо независимо от возраста и наличия дееспособности. Не является препятствием для допроса свидетеля и возможная фактическая заинтересованность в определенном разрешении судебного дела (например, при допросе родственника одной из спорящих сторон). Главное, что ограничивает свидетеля от лиц, участвующих в деле, которым также могут быть известны какие-либо сведения о фактических обстоятельствах, - это его специальный процессуальный статус, который обязывает явиться в суд и дать правдивые показания.

Переводчиком является лицо, свободно владеющее языком, на котором осуществляется административное судопроизводство, и другим языком, знание которого необходимо для перевода с одного языка на другой, либо лицо, свободно владеющее техникой общения с глухими, немыми, глухонемыми. Переводчиком может быть любое физическое лицо, в том числе и не имеющее специального образования.

Секретарь судебного заседания осуществляет направление судебных вызовов и извещений, проверяет явку в суд лиц, которые должны участвовать в судебных заседаниях, обеспечивает контроль за фиксированием хода судебного заседания техническими средствами, ведет протокол судебного заседания и исполняет некоторые иные обязанности.

Помощник судьи оказывает помощь судье в подготовке и организации судебного процесса, может вести протокол судебного заседания, однако не вправе совершать действия, влекущие за собой возникновение, изменение либо прекращение прав или обязанностей лиц, участвующих в деле, и других участников арбитражного процесса.

§ 8. Представительство в делах административного судопроизводства

1. Понятие представительства. Представительство в административном судопроизводстве урегулировано в [гл. 5 КАС](#), [Законе](#) об адвокатуре, [ГК](#), [СК](#) и в ряде других федеральных законов. Согласно общему правилу [ст. 54 КАС](#), если КАС не предусмотрено обязательное участие представителя в судебном процессе, граждане, обладающие административной процессуальной дееспособностью, могут вести свои административные дела в суде лично и (или) через представителей. Личное участие в административном деле гражданина не лишает его права иметь по этому делу представителя.

Таким образом, **представительство в административном судопроизводстве - это выполнение в суде процессуальных действий одним лицом от имени и в интересах другого лица.**

Цели судебного представительства заключаются в обеспечении наиболее полной защиты интересов граждан и организаций. Важно подчеркнуть также, что институт представительства и прежде всего адвокатуры способствует реализации права граждан на квалифицированную юридическую помощь, закрепленного в [ст. 48 Конституции РФ](#).

При представительстве представитель совершает целый комплекс различных процессуальных действий, обусловленных необходимостью защиты представляемого им лица в административном судопроизводстве. В частности, представитель готовит от имени доверителя процессуальные документы, непосредственно участвует в судебном заседании, выступая по всем вопросам, возникающим по ходу судебного административного процесса. При этом представитель связан теми полномочиями, которыми он наделен в связи с выполнением своих функций в суде, и не вправе совершать действия, выходящие за эти пределы. Субъектом судебного административного процесса (стороной либо иным лицом, участвующим в деле) остается доверитель. Для себя лично в результате процесса представитель ничего не получает, кроме заранее обусловленного вознаграждения (при договорном представительстве), а в отдельных случаях и возмещения затрат на представительство.

Важной особенностью представительства в административном судопроизводстве являются требования о наличии высшего юридического образования. В частности, в соответствии с [ч. 1 ст. 55 КАС](#) представителями в суде по административным делам могут быть лица, обладающие полной дееспособностью, не состоящие под опекой или попечительством и имеющие высшее юридическое образование. Тем самым сделан шаг в сторону профессионального представительства в административном судопроизводстве в судах общей юрисдикции. Возможно, при успешном применении данного правила следующим шагом может быть введение действительно профессионального представительства, основанного, как это принято во многих странах, на статусе адвоката.

2. Виды судебного представительства. По основаниям возникновения представительство подразделяется на законное, договорное, общественное и по назначению.

Законное представительство основывается непосредственно на прямом указании закона при наличии соответствующих указанных в нем условий, наделяющих определенных лиц правом представительства. В частности, законное представительство возникает в отношении граждан, нуждающихся в опеке и попечительстве, на основании родительских отношений, административного акта при назначении опеки или попечительства и судебного решения при усыновлении. Так, согласно [ст. 31 ГК](#) опекуны и попечители выступают в защиту прав и интересов своих подопечных в отношениях с любыми лицами, в том числе в судах, без специального полномочия.

Поэтому права и законные интересы недееспособных граждан защищают в суде их законные представители - родители, усыновители, опекуны или иные лица, которым это право предоставлено федеральным законом. Права и законные интересы граждан, ограниченных в дееспособности, граждан, которые не достигли возраста 18 лет, могут защищать в судебном процессе представители или законные представители - родители, усыновители, попечители или иные лица, которым это право предоставлено федеральным законом. Законные представители совершают от имени представляемых ими лиц все процессуальные действия, право совершения которых принадлежит представляемым лицам, с ограничениями, предусмотренными федеральными законами.

При этом законные представители могут поручить ведение административного дела в суде избранному ими представителю. В случае если [КАС](#) предусмотрено обязательное участие представителя в судебном процессе, законные представители обязаны поручить ведение административного дела в суде избранному ими представителю.

Договорное представительство возникает только на основании соглашения сторон. В основном договорное представительство интересов граждан и организаций осуществляют адвокаты. При этом в качестве адвокатов могут в соответствии со [ст. 2 Закона](#) об адвокатуре выступать лица, получившие установленный данным Законом статус адвоката и право осуществлять адвокатскую деятельность. Трудовой договор (контракт) лежит в основе представительства юрисконсультom и другими работниками интересов организации, где они работают. В условиях трудового договора (контракта) может быть предусмотрено условие о необходимости представления интересов организации в судах.

Общественное представительство - это представительство общественных объединений в защиту интересов их членов. В соответствии со [ст. 5 Закона](#) об общественных объединениях под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения.

На основании [ст. 27](#) названного Закона общественные объединения имеют право представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников, а также других граждан в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях. Возможность представительства в суде прав своих членов должна быть отражена в уставе общественного объединения.

Представительство по назначению близко по характеру к договорному и законному представительству. Оно возникает в силу прямого указания в законе при необходимости обеспечить судебную защиту лицу, не способному

самостоятельно избрать себе представителя по ряду причин. В частности, в соответствии с ч. 4 ст. 54 КАС в случае, если у административного ответчика, место жительства которого неизвестно, либо у административного ответчика, в отношении которого решается вопрос о госпитализации в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке или о психиатрическом освидетельствовании в недобровольном порядке, нет представителя, а также в других предусмотренных федеральным законом случаях суд назначает в качестве представителя адвоката.

3. Субъекты представительства. Судебным представителем может быть не любое лицо. Как уже отмечалось, представителями в суде по административным делам могут быть лица, обладающие полной дееспособностью, не состоящие под опекой или попечительством и **имеющие высшее юридическое образование (ч. 1 ст. 55 КАС)**. На какие виды представительства распространяется данное требование о юридическом образовании? Полагаем, что оно не распространяется на случаи законного представительства, поскольку в их основе лежит указание закона (например, родительские отношения), а не факт наличия высшего юридического образования. Вряд ли оно распространяется на руководителей органов государственной власти, иных государственных органов и органов местного самоуправления, представляющих соответствующие органы в силу их служебного положения, а также на руководителей организаций, действующих от имени организаций в пределах полномочий, предусмотренных федеральным законом, иным нормативным правовым актом или учредительными документами.

Вместе с тем в силу ч. 7 ст. 54 КАС от имени общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, имеет право выступать в суде уполномоченный на это участник таких объединения или организации, **имеющий высшее юридическое образование**, или представитель, которому участники объединения или организации доверили ведение административного дела в суде.

Административные дела организации могут вести в суде единоличный орган управления этой организацией или уполномоченные ею лица, действующие в пределах полномочий, предоставленных им федеральными законами, иными нормативными правовыми актами или учредительными документами организации, либо представители организации. От имени ликвидируемой организации в суде выступает уполномоченный представитель ликвидационной комиссии.

От имени органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления имеют право выступать в суде руководители либо представители указанных органов. По требованиям, предъявленным к Правительству РФ, а также при обращении Правительства РФ в суд с административным иском заявлением представителем интересов Правительства РФ в судах осуществляют лица, определяемые в порядке, установленном Правительством РФ.

Ряд категорий граждан не может осуществлять функции судебного представительства. В частности, **не вправе быть представителями в суде** судьи, следователи, прокуроры, иные лица, участие которых в судебном процессе не предусмотрено федеральным законом, за исключением случаев участия их в судебном процессе в качестве представителей соответствующих органов или законных представителей. Лица, содействующие осуществлению правосудия по административному делу, не могут быть представителями лиц, участвующих в этом деле. Не могут быть также представителями в суде по смыслу законодательства иные лица, для которых в силу их положения установлены подобные ограничения, например судебные приставы, нотариусы, за исключением случаев, когда такие лица представляют в суде интересы соответствующих организаций либо осуществляют функции законных представителей.

4. Полномочия представителей в административном судопроизводстве. Поскольку представители в суде совершают процессуальные действия от имени и по поручению уполномочивших их лиц, то соответственно объем полномочий поверенного определяется процессуальным положением доверителя - истца, ответчика, заинтересованного лица и т.д. Вместе с тем объем полномочий судебного представителя определяется и тем, какие именно из полномочий, имеющихся у доверителя, ему были переданы. Представители поэтому должны представить суду документы о своем образовании (при наличии таких требований), а также документы, удостоверяющие их статус и полномочия.

Полномочия представителя также могут быть выражены в заявлении представляемого лица, сделанном в судебном заседании в устной форме, на что указывается в протоколе судебного заседания, или представленном в суд в письменной форме. При предъявлении к представителю квалификационных требований представитель должен представить в суд соответствующие документы, подтверждающие выполнение этих требований, в частности диплом о высшем юридическом образовании не ниже уровня бакалавра права.

Таким образом, объем полномочий судебного представителя зависит от двух фактических обстоятельств: от объема полномочий доверителя и от того, какими полномочиями доверитель наделил поверенного.

Полномочия представителя по своему содержанию делятся на общие и специальные.

Общие полномочия - это такие процессуальные действия, которые вправе совершать представитель, выступая от имени доверителя, независимо от того, оговорены ли они в доверенности. Поэтому представитель вправе совершать от имени представляемого им лица все процессуальные действия, а при обязательном ведении административного дела в суде с участием представителя - совершать вместо представляемого лица все процессуальные действия, за исключением действий, связанных с получением объяснений и пояснений у самого представляемого лица и привлечением его к участию в осуществлении иных процессуальных прав, если суд признает это необходимым.

К общим полномочиям относятся полномочия ознакомиться с материалами административного дела, заявлять отводы, представлять доказательства, задавать вопросы другим участникам судебного процесса, заявлять ходатайства и т.д.

Специальные полномочия - это такие полномочия, которые представитель вправе совершать только при указании на них в доверенности. В доверенности, выданной представляемым лицом, или ином документе должно быть специально оговорено право представителя на осуществление основных процессуальных действий, а также право на их осуществление самостоятельно или с согласия представляемого лица.

В частности, в доверенности должно быть оговорено право представителя на подписание административного искового заявления и возражений на административное иски, подачу их в суд; на заявление о применении мер предварительной защиты по административному иску; на подачу встречного административного искового заявления; на заключение соглашения о примирении сторон или соглашения сторон по фактическим обстоятельствам административного дела; на полный либо частичный отказ от административного иска или на признание административного иска; на изменение предмета или основания административного иска; на передачу полномочий представителю другому лицу (передоверие); на подписание заявления о пересмотре судебных актов по вновь открывшимся обстоятельствам; на обжалование судебного акта; на предъявление исполнительного документа к взысканию; на получение присужденных денежных средств или иного имущества.

В доверенности, выданной Центральной избирательной комиссией РФ, право представителя на дачу заключения по административному делу должно быть специально оговорено.

5. Подтверждение полномочий судебных представителей. Полномочия представителей оформляются и подтверждаются документально различным образом в зависимости от вида представительства.

Законные представители в подтверждение своих полномочий представляют следующие документы. Родители представляют свидетельство о рождении детей и собственный паспорт. Усыновители могут дополнительно представить

решение об усыновлении. Опекуну представляется опекуновское удостоверение, решение органа опеки и попечительства о назначении опеки или попечительства над представляемым ими лицом.

Полномочия адвоката удостоверяются ордером на исполнение поручения, выданным соответствующим адвокатским образованием (п. 2 ст. 6 Закона об адвокатуре).

Полномочия руководителей органов государственной власти, иных государственных органов и органов местного самоуправления подтверждаются представляемыми ими суду документами, удостоверяющими их служебное положение. Полномочия руководителей организаций, действующих от имени организаций в пределах полномочий, предусмотренных федеральным законом, иным нормативным правовым актом или учредительными документами, подтверждаются представляемыми ими суду документами, удостоверяющими их служебное положение, а также учредительными и иными документами.

Соучастники, согласно ч. 3 ст. 41 КАС, могут поручить ведение административного дела одному или нескольким из соучастников (административных соистцов или административных соответчиков). Соучастники вправе заявить ходатайство в ходе судебного разбирательства о том, что они поручают ведение дела одному из соучастников. Подобное заявление заносится в протокол судебного заседания.

6. Доверенность. Во всех остальных случаях полномочия представителя удостоверяются доверенностью, выданной и оформленной в соответствии с федеральным законом (ГК), а в случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации или федеральным законом, - иным документом. Доверенность от имени организации должна быть подписана ее руководителем или иным уполномоченным на это ее учредительными документами лицом и скреплена печатью организации. Доверенность от имени индивидуального предпринимателя должна быть им подписана и скреплена его печатью или может быть удостоверена в соответствии с ч. 8 ст. 57 КАС.

Согласно ч. 8 ст. 57 КАС доверенности, выданные гражданами на ведение административного дела, удостоверяются нотариально или должностным лицом организации, в которой доверитель учится, работает или проходит службу, а также товариществом собственников жилья, жилищным, жилищно-строительным или иным специализированным потребительским кооперативом, осуществляющим управление многоквартирным домом, управляющей организацией по месту жительства доверителя, администрацией учреждения социальной защиты населения, в котором находится доверитель, и стационарного лечебного учреждения, в котором доверитель находится на излечении. Доверенности, выданные военнослужащими, работниками воинских частей, соединений, учреждений, военно-учебных заведений или членами их семей, удостоверяются командиром (начальником) соответствующей части, соединения, учреждения, военно-учебного заведения. Доверенности лиц, находящихся в местах содержания под стражей или в местах лишения свободы, удостоверяются начальником соответствующего учреждения.

7. Проверка полномочий представителей. Суд обязан проверить полномочия лиц, участвующих в деле, и их представителей. Суд решает вопрос о признании полномочий лиц, участвующих в деле, и их представителей и допуске их к участию в судебном заседании на основании исследования документов, представленных суду указанными лицами.

Документы, подтверждающие полномочия представителей, или их копии при необходимости приобщаются к материалам административного дела, либо сведения о них заносятся в протокол судебного заседания. В случае непредставления лицом, участвующим в деле, или его представителем необходимых документов в подтверждение их полномочий или представления документов, не соответствующих требованиям, установленным КАС и другими федеральными законами, а также в случае нарушения правил о представительстве, установленных ст. 54 и 55 КАС, суд отказывает в признании полномочий соответствующего лица на участие в административном деле, на что указывается в протоколе судебного заседания.

В случае если лицо, участвующее в деле и не обладающее административной процессуальной дееспособностью, не имеет представителя либо если законный представитель такого лица не вправе вести административные дела в суде по основаниям, предусмотренным законом, суд приостанавливает производство по административному делу и инициирует перед соответствующими органами и лицами вопрос о назначении представителя либо о замене законного представителя.

Глава IV. ДОКАЗЫВАНИЕ И ДОКАЗАТЕЛЬСТВА В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

§ 1. Понятие и особенности доказывания в административном судопроизводстве

Доказывание в суде является межотраслевым процессуальным институтом, присущим всем без исключения отраслям процессуального права. Каждый процессуальный кодекс содержит главу в общей части, посвященную особенностям доказывания и доказательств. Однако помимо особенностей доказывания имеется много процессуальных норм, отличающихся большим сходством и даже идентичностью. Поскольку ни одно дело не может быть рассмотрено и разрешено без доказывания, постольку процессуальный институт доказывания является неотъемлемой частью каждой отрасли процессуального права, что и свидетельствует о межотраслевом характере данного института. Структурно главы о доказывании также похожи, они регулируют понятие доказательств, их относимость и допустимость, распределение обязанности доказывания, порядок собирания доказательств, включая их истребование, судебное поручение, особенности видов доказательств. В связи с этим принятие КАС не могло стать исключением из общего правила: в большинстве своем доказывание по административным делам подчиняется общим правилам, но неизбежно имеет и определенные особенности, продиктованные спецификой административно-правовых отношений, в которых участники находятся не в равном правовом положении, а в отношении власти и подчинения.

Доказывание в административном судопроизводстве - это межотраслевой процессуально-правовой институт, регулирующий процедуру установления обстоятельств, необходимых для разрешения дела. В основе доказывания, с одной стороны, лежит теория отражения, объясняющая процесс возникновения сведений о фактах (доказательств), их отличие от реально существующих обстоятельств. С другой стороны, в основе судебного доказывания (в любом виде процесса) лежит процесс познания. Судебное познание, облеченное благодаря процессуальному закону в форму судебного доказывания, - это определенная разновидность познания, которое, как правило, протекает в опосредованной форме, ибо события имели место ранее, чем дело рассматривается в суде.

Доказывание по административным делам отличается следующими особенностями. Во-первых, суд играет значительно более активную роль в доказывании, чем в гражданском и арбитражном процессах. Причиной этого является упомянутая выше специфика административных правоотношений. Активность суда способствует уравниванию в процессе слабой (граждане) и сильной (государственные органы, общественные организации, должностные лица) сторон. Суд вправе по своей инициативе истребовать доказательства по делу, в определенных случаях также по своей инициативе назначать судебную экспертизу и пр. При этом такой законодательный подход к активности суда не препятствует развитию состязательности судопроизводства, так как стороны спорного административного правоотношения равны между собой в процессе, обладают широким спектром процессуальных прав и обязанностей.

Во-вторых, в административном судопроизводстве в силу уже отмеченной особенности субъектного состава

административных правоотношений имеется специфика в распределении обязанности доказывания. Несмотря на то что, как и в гражданском и арбитражном процессах, в административном судопроизводстве действует общее правило, согласно которому лица, участвующие в деле, обязаны доказывать обстоятельства, на которые они ссылаются как на основания своих требований или возражений, имеется существенное исключение: обязанность доказывания законности оспариваемых нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) органов, организаций и должностных лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, возлагается на соответствующие орган, организацию и должностное лицо. Указанные органы, организации и должностные лица обязаны также подтверждать факты, на которые они ссылаются как на основания своих возражений. С целью защиты слабой стороны административных правоотношений введен указанный подход к распределению доказывания.

В-третьих, вслед за **ГПК КАС** предусматривает исчерпывающий перечень видов доказательств. Сегодня лишь **АПК** при регулировании видов доказательств предусмотрел возможность появления новых, поэтому приведенный перечень доказательств не является исчерпывающим.

В-четвертых, так же как и в **ГПК**, в административном процессе консультация специалиста не рассматривается в качестве доказательства. В **АПК** консультация специалиста - один из видов доказательств.

Указанные третья и четвертая особенности доказывания в административном судопроизводстве, скорее всего, подчеркивают сходство с **ГПК**.

В-пятых, **КАС** не ввел обеспечение доказательств в качестве способа собирания и фиксации доказательств, хотя соответствующие нормы есть в **АПК** и **ГПК**.

В-шестых, **КАС** впервые отдельно урегулировал пределы преюдициальности судебных актов о привлечении к административной ответственности.

Особенности любой процедуры доказывания связаны также с тем, что нормы о доказательствах, предмете доказывания содержатся не только в процессуальном, но и в материальном праве. Нормы о правовых презумпциях, обстоятельствах, подлежащих доказыванию, недопустимых доказательствах и многие другие размещены в материальном праве. В этом смысле важно, что **КАС** регулирует рассмотрение дел, возникающих далеко не всех административных дел, так как дела об административных правонарушениях по-прежнему рассматриваются судами общей юрисдикции по правилам, установленным **КоАП**, а арбитражными судами - в соответствии с нормами **АПК**. Помимо административных дел в предмет правового регулирования **КАС** входят и дела об избирательных правах, налогах и сборах и пр. Соответственно, правильнее было бы сказать, что **КАС** регулирует рассмотрение дел, возникающих из публичных правоотношений. Для доказывания данное обстоятельство означает распыленность норм о доказательствах в различном законодательстве разной отраслевой принадлежности.

Субъекты доказывания в административном судопроизводстве, так же как и в любой другой отрасли процессуального права, - это суд, лица, участвующие в деле. Каждая группа субъектов выполняет различные функции. Суд определяет обстоятельства, подлежащие доказыванию, при необходимости самостоятельно истребует доказательства, предлагает лицам, участвующим в деле, представить дополнительные доказательства, оценивает исследованные доказательства по делу и пр. Лица, участвующие в деле, собирают и представляют доказательства, участвуют в их исследовании, заявляют ходатайства об истребовании доказательств и пр. Лица, содействующие осуществлению правосудия (свидетели, эксперты, специалисты, переводчики), а также представители выполняют свойственные им задачи в процессе доказывания.

Объектом доказывания в суде является установление обстоятельств по конкретному делу на основании исследования и оценки собранных и представленных в суд доказательств.

§ 2. Понятие и классификация доказательств

Понятие доказательства универсально регулируется **ГПК**, **АПК** и **КАС**. Согласно **ч. 1 ст. 59 КАС** "доказательствами по административному делу являются полученные в предусмотренном настоящим Кодексом и другими федеральными законами порядке сведения о фактах, на основании которых суд устанавливает наличие или отсутствие обстоятельств, обосновывающих требования и возражения лиц, участвующих в деле, а также иных обстоятельств, имеющих значение для правильного рассмотрения и разрешения административного дела".

Данное определение содержит указание на основные признаки доказательств по административным делам, которые в совокупности и образуют понятие доказательства в административном судопроизводстве.

Во-первых, доказательства по административному делу - это сведения о фактах. В основе доказывания лежит теория отражения: в результате отражения объективно существующих фактов возникает информация (или сведения) о них. Отсюда различие между фактами реальной действительности и сведениями о них наглядно. Поскольку между обстоятельством и доказательством лежит сложный процесс его познания, восприятия, запоминания и воспроизведения, постольку между ними нельзя ставить знак равенства.

Во-вторых, указанные сведения должны иметь значение для разрешения данного дела. Закон говорит, что это факты, на основании которых суд устанавливает наличие или отсутствие обстоятельств, обосновывающих требования и возражения лиц, участвующих в деле, а также иных обстоятельств, имеющих значение для правильного рассмотрения и разрешения административного дела. Иными словами, доказательствами по конкретному делу могут быть только сведения о фактах, имеющих значение для дела (относимость доказательств).

В-третьих, доказательства должны быть получены с соблюдением порядка, предусмотренного **КАС** и другими федеральными законами, что свидетельствует о допустимости доказательств. Иными словами, должна быть соблюдена процессуальная форма, установленная **КАС** или иными федеральными законами, по собиранию, представлению и исследованию доказательств в суде. Нарушение процессуальной формы собирания, представления, исследования доказательств приводит к недопустимости данного доказательства.

В качестве допустимых видов доказательств **КАС** называет объяснения лиц, участвующих в деле, показания свидетелей, полученные в том числе путем использования систем видеоконференц-связи, а также письменные и вещественные доказательства, аудио- и видеозаписи, заключения экспертов, электронные документы (**ч. 2 ст. 59**). Доказательства, полученные с нарушением федерального закона, не имеют юридической силы и не могут быть положены в основу решения суда, даже если они относятся к перечисленным видам доказательств.

Следом за **ГПК** в **КАС** установлен исчерпывающий перечень видов доказательств (в отличие от **АПК** - **ст. 64, 89**).

Указанные в **ч. 2 ст. 59 КАС** виды доказательств имеют место не только в административном, но и в гражданском, арбитражном и уголовном судопроизводствах. Их принято подразделять на личные и вещественные доказательства. Личные доказательства всегда несут на себе отражение особенностей того конкретного человека, который наблюдал, запомнил и воспроизвел события. Определенная субъективность принимается во внимание при оценке доказательств данного вида. К личным доказательствам принято относить объяснения лиц, участвующих в деле, и свидетельские показания. Нередко к личным доказательствам относят заключение эксперта, поскольку и на этом доказательстве отражаются личность эксперта, его компетентность и пр., хотя с той же степенью уверенности данное доказательство можно отнести к смешанному типу доказательств, поскольку формируется заключение эксперта, которое может

исследоваться и оцениваться без участия эксперта.

К вещественным доказательствам принято относить все остальные: письменные доказательства, вещественные доказательства, аудио- и видеозаписи, электронные документы.

Другая классификация доказательств обусловлена характером связи доказательства с подлежащими установлению обстоятельствами, в соответствии с ней принято выделять прямые и косвенные доказательства. При непосредственной связи доказательства и обстоятельства доказательство будет являться прямым, при опосредованной связи - косвенным. Например, нормативный или ненормативный правовой акт, который оспаривается, - это прямое доказательство по делу о его оспаривании. Исходя из косвенных доказательств сложно, а иногда и невозможно сделать однозначный вывод о наличии или об отсутствии обстоятельства, можно лишь предполагать несколько выводов. По этой причине наличие одного косвенного доказательства не может с достаточной уверенностью свидетельствовать о наличии или об отсутствии обстоятельства. Для доказывания факта требуется либо прямое доказательство, либо несколько косвенных доказательств. При этом совершенно необязательно, что большое количество косвенных доказательств сможет убедить суд в существовании того или иного обстоятельства.

По процессу формирования доказательства подразделяются на первичные и производные. Наиболее типичными примерами первичных доказательств являются оригинал письма или иного письменного доказательства, показания свидетеля-очевидца. Производные документы - это копии подлинных документов и пр.

Ни одно доказательство не имеет приоритета над другими, поэтому каждое доказательство должно быть оценено на предмет его относимости, допустимости и достоверности, а все доказательства во взаимосвязи друг с другом - и с точки зрения их достаточности.

Нельзя не отметить, что в отличие от [АПК КАС](#) (так же как и [ГПК](#)) не относит к доказательствам консультацию специалиста.

§ 3. Предмет доказывания в административном судопроизводстве

Предмет доказывания представляет собой совокупность обстоятельств, подлежащих установлению по определенному делу. Данные обстоятельства определяются исходя из нормы права, а также основания административного искового заявления и отзыва на него.

Ни один процессуальный кодекс не содержит дефинитивной нормы, определяющей понятие предмета доказывания по делу. Вместе с тем в норме, дающей понятие доказательства, как правило, содержится упоминание о предмете доказывания. Так, в [ч. 1 ст. 59 КАС](#) фактически дано определение предмета доказывания - это обстоятельства, обосновывающие требования и возражения лиц, участвующих в деле, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного рассмотрения и разрешения административного дела. Аналогичные нормы есть и в [АПК](#), [ГПК](#).

Источниками определения предмета доказывания по делу принято считать нормы материального права и основание административного иска и отзыва на него, последнее отражено и в [ч. 1 ст. 59 КАС](#).

В процессуальной науке прежде всего к обстоятельствам предмета доказывания относят **факты материально-правового характера**. Как уже отмечалось, отраслевая принадлежность публичного права шире, чем административного права. К примеру, оспаривание как нормативных, так и ненормативных актов охватывает самые разные правовые сферы. [Глава 24 КАС](#) посвящена защите прав в области избирательного права и пр. Следовательно, к фактам материально-правового характера можно отнести те, которые упоминаются в нормативных актах публично-правового характера. Применительно к делам публично-правового характера, подлежащим рассмотрению на основании [КАС](#), нет единого кодифицированного акта. Так, [ГК](#) как акт гражданского права содержит много норм, в которых отражаются обстоятельства, подлежащие доказыванию в гражданских делах, рассматриваемых на основании [ГПК](#), так и [АПК](#). Материально-правовые нормы, определяющие обстоятельства предмета доказывания для административных дел, "разбросаны" по огромному количеству отдельных федеральных законов, в том числе кодифицированных правовых актов.

Специфика правового регулирования доказывания по административным делам такова, что довольно часто нормы процессуального права ([КАС](#)) содержат указание на обстоятельства, подлежащие доказыванию, т.е. на предмет доказывания. Так, [ч. 8 ст. 213 КАС](#), в которой раскрыт предмет доказывания по делам об оспаривании нормативных актов, гласит:

"При рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд выясняет:

1) нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление;

2) соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих:

а) полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов;

б) форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты;

в) процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта;

г) правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации (если государственная регистрация данных нормативных правовых актов предусмотрена законодательством Российской Федерации) и вступления их в силу;

3) соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу".

Подобный подход был ранее присущ [ГПК](#), до настоящего времени характерен для [АПК](#) (к примеру, [ч. 4 ст. 200](#) и др.) при регулировании предмета доказывания по административным (публичным) делам.

[КАС](#) избрал своеобразный способ законодательной техники, при которой нормы, отраженные в законодательных актах материального права, определяющие обстоятельства, подлежащие доказыванию, включены в указанный Кодекс. Согласно [ст. 29 Закона о психиатрической помощи](#) "лицо, страдающее психическим расстройством, может быть госпитализировано в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, без его согласия либо без согласия одного из родителей или иного законного представителя до постановления судьи, если его психиатрическое обследование или лечение возможны только в стационарных условиях, а психическое расстройство является тяжелым и обуславливает:

а) его непосредственную опасность для себя или окружающих, или

б) его беспомощность, то есть неспособность самостоятельно удовлетворять основные жизненные потребности,

или

в) существенный вред его здоровью вследствие ухудшения психического состояния, если лицо будет оставлено без психиатрической помощи".

[Статья 278 КАС](#) практически цитирует вышеуказанный [Закон](#): при рассмотрении административного дела о госпитализации в недобровольном порядке или о продлении срока госпитализации в недобровольном порядке суду необходимо выяснить:

1) имеется ли у гражданина тяжелое психическое расстройство;

2) влечет ли тяжелое психическое расстройство последствия в виде непосредственной опасности для гражданина или для окружающих, беспомощности гражданина и (или) возможности причинения существенного вреда его здоровью вследствие ухудшения психического состояния, если гражданин будет оставлен без психиатрической помощи;

3) являются ли обследование и лечение гражданина возможными лишь в условиях медицинской организации, оказывающей психиатрическую помощь в стационарных условиях;

4) наличие факта отказа или уклонения гражданина от госпитализации в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в добровольном порядке либо от продления такой госпитализации.

Сказанное лишь подтверждает вывод, что источником определения предмета доказывания по административным делам в обязательном порядке выступают нормы материального права, а также при наличии соответствующих указаний в **КАС** и нормы процессуального права. В процессуальной науке обстоятельства материально-правового характера принято называть основными фактами предмета доказывания, поскольку неправильное их установление приводит к отмене решения в апелляционной или кассационной инстанциях. Применительно к **КАС** следует признать, что процессуально-правовые нормы играют не меньшую роль в формировании предмета доказывания.

Согласно **ч. 2 ст. 59 КАС** установлению подлежат также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного рассмотрения и разрешения административного дела. К иным обстоятельствам можно отнести доказательственные и проверочные факты. По своей сути такие факты не входят в предмет доказывания в силу нормы права, но способны привести к существенным последствиям.

Доказательственные факты - это факты, которые использует суд для установления обстоятельств предмета доказывания <1>. Чаще всего доказательственный факт выступает в качестве алиби, свидетельствующего об отсутствии лица в определенное время в конкретном месте. Данный факт может не входить в предмет доказывания по делу, но с очевидностью влияет на рассмотрение дела. Проверочные факты позволяют подтвердить или опровергнуть достоверность доказательств. К примеру, факт отсутствия образования или опыта у эксперта может заставить суд и стороны засомневаться в компетентности данного эксперта, а как следствие, в достоверности выводов, сделанных в его заключении.

<1> См. подробнее: Решетникова И.В. Доказывание в гражданском процессе. М., 2010. С. 52.

В отличие от основных фактов доказательственные и проверочные факты имеют факультативный характер, они могут наличествовать в доказывании по делу, а могут и отсутствовать.

Среди обстоятельств, подлежащих установлению при рассмотрении дела, принято выделять три группы:

1) правоустанавливающие (правопроизводящие) факты. К примеру, правоустанавливающим фактом при рассмотрении дела об оспаривании наложения на судью дисциплинарного взыскания в Дисциплинарной коллегии ВС РФ будет наличие у данного заявителя статуса судьи. Наличие данного статуса означает, что при привлечении его к дисциплинарной ответственности используется специальное законодательство, а не **ТК**;

2) факты активной и пассивной легитимации. С помощью данных фактов устанавливаются надлежащие административные истцы (факт активной легитимации) и ответчики (факт пассивной легитимации). По административным делам также важно обоснование нарушения прав заявителя. В приведенном примере факт активной легитимации - применение мер дисциплинарной ответственности именно к данному лицу - действующему судье, факт пассивной легитимации - решение соответствующей квалификационной коллегии судей. Соответственно, надлежащий административный истец - судья, к которому применены меры дисциплинарного взыскания, надлежащий административный ответчик - соответствующая квалификационная коллегия судей, с решением которой не согласен административный истец;

3) факты повода к иску. Фактом повода к административному иску чаще всего является нарушение прав или предполагаемое нарушение прав административного истца. В нашем примере это привлечение судьи к дисциплинарной ответственности и его несогласие с этим.

На основании выявленных юридических фактов, подлежащих доказыванию, устанавливаются доказательства, без которых невозможно разрешить существующее дело.

§ 4. Факты, не подлежащие доказыванию

Процессуальное законодательство выделяет факты, которые не надо доказывать. Все процессуальные кодексы выделяют три группы фактов, не подлежащих доказыванию: общеизвестные, преюдициальные и признанные факты.

1. Общеизвестные факты (ч. 1 ст. 64 КАС). При определении общеизвестных фактов **КАС** повторяет положения, отраженные в **ГПК** и **АПК**: это факты, известные широкому, неопределенному кругу лиц, включая судей, рассматривающих дело. Исходя из широты известности фактов последние принято подразделять на всемирно известные, известные на территории России и локально известные.

Всемирно известные факты известны всем независимо от страны пребывания. К таким фактам можно отнести даты начала Второй мировой войны, аварий на Чернобыльской АЭС или АЭС в г. Фукусиме и пр.

Факты, известные на территории России, известны населению нашей страны (к примеру, День знаний, День защитника Отечества и пр.).

На общеизвестность как всемирно известных фактов, так и фактов, известных на территории России, в судебном акте нет необходимости указывать, так как они известны и вышестоящим инстанциям на случай пересмотра судебного акта.

Локальные общеизвестные факты известны на определенной территории. Чаще всего это стихийные бедствия, имевшие место на тех или иных территориях (пожары, наводнения, сходы снежных лавин или грязевых селей и пр.). На известность локальных фактов должно быть указано в судебном акте. Такое указание необходимо для вышестоящих судебных инстанций, которые при проверке законности судебных актов должны располагать информацией, объясняющей, почему тот или иной факт исключен из доказывания.

2. Преюдициальные факты. Одним из последствий вступления судебного акта в законную силу является преюдициальность установленных им фактов. Преюдициальность (предрешенность) означает, что факты, установленные вступившим в законную силу судебным актом, не могут снова доказываться при рассмотрении другого дела с участием тех же самых лиц, участвующих в деле. Принято выделять объективные и субъективные пределы преюдиции.

Объективные пределы преюдиции - это факты, которые входили в предмет доказывания по первоначальному делу и были установлены в судебном акте. Соответственно, данные факты становятся преюдициальными при рассмотрении последующего дела (**ч. 2, 3 ст. 64 КАС**). Установлены различные границы объективных пределов преюдициальности.

Обстоятельства, установленные вступившим в законную силу решением суда по ранее рассмотренному им гражданскому или административному делу либо по делу, рассмотренному ранее арбитражным судом, не доказываются вновь и не подлежат оспариванию при рассмотрении судом другого административного дела, в котором участвуют лица, в отношении которых установлены эти обстоятельства, или лица, относящиеся к категории лиц, в отношении которой

установлены эти обстоятельства. Назовем такие границы абсолютными, так как закон распространяет преюдициальность абсолютно на все установленные в судебном акте факты.

Ограничения в объективных критериях преюдиции установлены для приговора по уголовному делу и постановления суда по делам об административных правонарушениях. Вступившие в законную силу приговор суда по уголовному делу, иные постановления суда по этому делу и постановления суда по делу об административном правонарушении являются обязательными для суда, рассматривающего административное дело об административно-правовых последствиях действий лица, в отношении которого вынесены приговор и постановления суда, только по вопросам о том, имели ли место определенные действия и совершены ли они этим лицом. В данных случаях можно говорить об ограниченной преюдициальности.

Субъективные пределы преюдициальности означают, что в первоначальном и последующем делах процессуальное положение лиц, участвующих в деле, может меняться: административный ответчик по первому делу может стать заинтересованным лицом во втором деле. КАС ввел новое положение в определении субъективных пределов преюдиции: обстоятельства не доказываются вновь и не подлежат оспариванию при рассмотрении судом другого административного дела, в котором участвуют лица, в отношении которых установлены эти обстоятельства, или лица, относящиеся к категории лиц, в отношении которой установлены эти обстоятельства. Вероятно, законодатель имел в виду групповые иски, в которых многочисленные группы людей относятся к той или другой категории участников процесса (например, административного истца).

3. Признанные факты. КАС предусматривает две формы признания фактов:

1) обстоятельства дела могут быть признаны сторонами в результате соглашения, достигнутого ими в судебном заседании или вне судебного заседания. Достигнутое сторонами соглашение по обстоятельствам удостоверяется их заявлениями в письменной форме (ч. 2 ст. 65);

2) обстоятельства могут быть признаны одной стороной, если на этих обстоятельствах другая сторона основывает свои требования или возражения (ч. 1 ст. 65). Признание стороной обстоятельств может быть изложено в устной или письменной форме (ч. 3 упомянутой статьи).

В указанных случаях суд принимает эти факты как не требующие дальнейшего доказывания. При этом признание не является абсолютным. При наличии определенных обстоятельств суд не принимает признание. Это может иметь место тогда, когда у суда имеются основания полагать, что сторонами достигнуто соглашение или стороной сделано признание в целях сокрытия действительных обстоятельств либо под влиянием обмана, насилия, угрозы, добросовестного заблуждения. В такой ситуации суд не принимает соглашение сторон или признание, о чем выносится соответствующее определение. В этом случае данные обстоятельства подлежат доказыванию.

Факт достижения сторонами соглашения по обстоятельствам или признания стороной обстоятельств, а также содержание сделанного в устной форме признания стороной обстоятельств заносится в протокол судебного заседания и удостоверяются подписями сторон или подписью стороны. Заявление о достижении сторонами соглашения по обстоятельствам, а также изложенное в письменной форме признание стороной обстоятельств приобщаются к материалам административного дела. Если сторона не отрицает факт или даже его признает, но не соблюдены требования закона по фиксации такого признания (не занесено в протокол судебного заседания и не скреплено подписью соответствующей стороны), то признание, необходимое для исключения из доказывания, отсутствует.

§ 5. Обязанность доказывания

Если суд определяет обстоятельства, подлежащие доказыванию по каждому делу, то стороны представляют в суд доказательства в соответствии с их обязанностью доказывания. В процессуальном праве указаны принципы распределения обязанности доказывания, что лежит в основе состязательности судопроизводства. Основной принцип распределения обязанности доказывания заключается в том, что каждый доказывает то, на что ссылается. В административном процессе подход иной, что продиктовано особенностями административных правоотношений (отношения власти и подчинения) и их субъектным составом. Наличие так называемой слабой стороны в административных правоотношениях, к которой относят гражданина, предопределило специфику в распределении обязанности доказывания. Сильной стороной в административных правоотношениях являются государственные органы, организации, должностные лица, наделенные определенными властными полномочиями. Именно эти субъекты противостоят в административном процессе гражданам.

Общее правило, отраженное в ч. 1 ст. 62 КАС, соответствует положениям ГПК и АПК: "Лица, участвующие в деле, обязаны доказывать обстоятельства, на которые они ссылаются как на основания своих требований или возражений". Однако указанная норма предполагает наличие иного порядка распределения обязанности доказывания по административным делам. Данное исключение из общего правила и определяет специфику распределения обязанности доказывания по административным делам: обязанность доказывания законности оспариваемых нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) органов, организаций и должностных лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, возлагается на соответствующий орган, организацию и должностное лицо. Указанные органы, организации и должностные лица обязаны также подтверждать факты, на которые они ссылаются как на основания своих возражений.

При этом по таким административным делам административный истец, прокурор, органы, организации и граждане, обратившиеся в суд в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц или неопределенного круга лиц, будучи освобожденными от обязанности доказывания незаконности оспариваемых ими нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия), не освобождены от обязанности доказывать иные факты. Они должны:

- указывать, каким нормативным правовым актам, по их мнению, противоречат данные акты, решения, действия (бездействие);

- подтверждать сведения о том, что оспариваемым нормативным правовым актом, решением, действием (бездействием) нарушены или могут быть нарушены права, свободы и законные интересы административного истца или неопределенного круга лиц либо возникла реальная угроза их нарушения;

- подтверждать иные факты, на которые административный истец, прокурор, органы, организации и граждане ссылаются как на основания своих требований.

Обязанность доказывания может зависеть и от субъектного состава административного истца. Данное положение отражено в особенной части КАС и является частным случаем распределения обязанности доказывания. Если административным истцом по делам, рассматриваемым Дисциплинарной коллегией ВС РФ, является гражданин, обязанности по доказыванию обстоятельств, послуживших основанием для принятия решения, с которым не согласен административный истец, а также законности данного решения возлагаются на квалификационную коллегию судей, его принявшую, т.е. на административного ответчика. Если административным истцом выступает Председатель ВС РФ, обратившийся в Дисциплинарную коллегию <1>, то он обязан доказать незаконность и необоснованность решения квалификационной коллегии судей, с которым он не согласен (ст. 235 КАС).

<1> Председатель ВС РФ вправе обратиться в Дисциплинарную коллегию по вопросу о досрочном прекращении полномочий судьи за совершение им дисциплинарного проступка в случаях, если Высшей квалификационной коллегией судей или квалификационной коллегией судей субъекта РФ отказано в удовлетворении представления о прекращении полномочий судьи за совершение им дисциплинарного проступка (ч. 2 ст. 230 КАС).

На обязанность доказывания могут влиять правовые презумпции, которые "сдвигают" бремя доказывания от одной стороны к другой.

К примеру, в налоговом праве действует презумпция добросовестности налогоплательщика. Соответственно, данный факт презюмируется по административным делам о взыскании обязательных платежей и санкций. Налогоплательщик не должен доказывать свою добросовестность, а налоговый орган вправе опровергнуть данную презумпцию, доказав недобросовестность налогоплательщика. Иные правовые презумпции аналогичным образом влияют на распределение обязанности доказывания и, как правило, содержатся в нормах материального права. Все правовые презумпции в российском праве могут быть опровергнуты.

§ 6. Относимость и допустимость доказательств

Часть 1 ст. 59 КАС при определении понятия "доказательство" называет два важнейших признака доказательств - их относимость и допустимость. Данные признаки отделяют доказательства от иных сведений о фактах. Но это не единственные признаки доказательств, выделяются также достоверность и достаточность доказательств, которые в обязательном порядке подлежат оценке (см. § 7 данной главы учебника).

Относимость доказательств во всех процессуальных кодексах определяется едино: относимые доказательства - это доказательства, которые имеют значение для рассмотрения и разрешения административного дела (ст. 60 КАС). С одной стороны, относимость доказательств "связывает" последние с предметом доказывания. В предмет доказывания входят обстоятельства, подлежащие доказыванию. Доказательства, имеющие значение для установления или опровержения таких обстоятельств, имеют значение для рассмотрения и разрешения дела. Следовательно, такие доказательства относимы. С другой стороны, относимость доказательств - это основополагающий признак доказательств. Если доказательство неотносимо, то нет смысла исследовать его на допустимость или достоверность. Такое доказательство в силу его неотносимости сразу становится и недопустимым.

Принцип определения относимости доказательств - во взаимосвязи предмета доказывания и доказательств. Если доказательство способно подтвердить или опровергнуть факт, входящий в предмет доказывания, то такое доказательство относимо, т.е. имеет значение для разрешения дела по существу. Приведем пример: одним из фактов предмета доказывания по делам об оспаривании досрочного прекращения полномочий судьи за совершение им дисциплинарного проступка является личность данного судьи. Относимыми доказательствами будут справка о статистических показателях деятельности судьи за последние годы в сравнении со средними показателями по суду, в котором он работает, и по судебной системе (соответствующее звено судебной системы), характеристика судьи, факты привлечения его к дисциплинарной ответственности ранее и пр.

Следовательно, относимость доказательств проверяется связью доказательства с главными фактами предмета доказывания. Но поскольку в силу ч. 1 ст. 59 КАС доказыванию подлежат и иные обстоятельства, относимое доказательство может подтверждать или опровергать указанные обстоятельства (доказательственные и проверочные факты).

Следующий важный признак доказательств - их допустимость. Доказательства являются допустимыми, если они отвечают требованиям, указанным в ст. 59 КАС (имеется в виду, что доказательства должны быть получены в порядке, предусмотренном данным Кодексом и другими федеральными законами). Обстоятельства административного дела, которые согласно закону должны быть подтверждены определенными средствами доказывания, не могут подтверждаться никакими иными доказательствами (ст. 60 КАС).

Из сказанного следует, что допустимость доказательств характеризуется следующим:

- доказательство должно быть получено с соблюдением порядка, предусмотренного КАС и другими федеральными законами. Например, нарушение закона при получении аудио- или видеозаписи делает последние недопустимым доказательством. Проведение сторонами административного процесса экспертизы по собственной инициативе не позволяет признать такое доказательство заключением эксперта, так как нарушена процессуальная форма назначения и проведения экспертизы (отсутствует определение суда о назначении экспертизы, у лиц, участвующих в деле, не были собраны вопросы для постановки их перед экспертом и пр.);

- обстоятельства административного дела, которые согласно закону должны быть подтверждены определенными средствами доказывания, не могут подтверждаться никакими иными доказательствами. Классическим примером данного положения является ст. 162 ГК: несоблюдение простой письменной формы заключения сделки запрещает в последующем использование свидетельских показаний. Если закон требует исследования определенного вида доказательств, то он и должен быть представлен в суд.

Допустимость доказательств может иметь общий и специальный характер. Общий характер допустимости заключается в том, что по всем административным делам независимо от их категории должно соблюдаться требование о получении информации из определенных законом доказательств с соблюдением порядка собирания, представления и исследования последних. Специальный характер допустимости доказательств предусмотрен законом применительно к отдельным доказательствам по определенным категориям дел. Так, КАС содержит требование о представлении обязательного доказательства - мотивированного и надлежащим образом оформленного заключения комиссии врачей-психиатров о необходимости пребывания гражданина в медицинской организации, оказывающей психиатрическую помощь в стационарных условиях, с указанием диагноза, тяжести психического расстройства и критериев его определения, описанием общего состояния гражданина и его поведения и иных материалов, с учетом которых принято решение о помещении гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке (п. 1 ч. 4 ст. 275).

Допустимость доказательств подразделяется также на позитивную (использование определенных доказательств) и негативную (запрет на использование определенных доказательств). Примером позитивной допустимости может быть норма права, предписывающая представление надлежащим образом заверенной копии документа. Классическим примером негативной допустимости можно считать ст. 162 ГК.

§ 7. Стадии доказывания. Оценка доказательств

Доказывание, будучи общим процессуально-правовым институтом административного процессуального права, присутствует на любой стадии процесса и при рассмотрении каждой категории дел. В связи с этим стадии доказывания совпадают со стадиями процесса:

- 1) определение предмета доказывания и обязанности доказывания, выявление и собирание доказательств;

- 2) исследование доказательств в суде первой инстанции;
- 3) проверка соблюдения норм права о доказывании при пересмотре судебных актов;
- 4) доказывание при исполнении судебных актов.

В **гл. 6** КАС регулируются процесс определения предмета доказывания и обязанности доказывания (см. подробнее **§ 3 и 5 данной главы** учебника), выявления и собирания доказательств, судебное поручение. Правовая регламентация доказывания на остальных стадиях содержится в Особенной части КАС, поэтому раскрыта в последующих главах учебника.

Несмотря на особенности административного судопроизводства, обусловившие специфику в распределении обязанности доказывания, оно остается состязательным. В связи с этим стороны и их представители должны быть активны в собирании и представлении доказательств в суд. Однако суд в административном процессе не только содействует лицам, участвующим в деле, в собирании доказательств (как это имеет место в гражданском и арбитражном процессах), но и самостоятельно по собственной инициативе способен собирать доказательства. Как уже отмечалось, активность суда в процессе доказывания - это одна из особенностей доказывания в административном судопроизводстве.

Если для лица, участвующего в деле, затруднительно получить доказательства, то оно обращается к суду с ходатайством об истребовании доказательства в порядке **ст. 63** КАС.

Согласно **ч. 1 ст. 63** КАС в целях правильного разрешения административных дел суд вправе истребовать доказательства по ходатайству лиц, участвующих в деле, или по своей инициативе.

В ходатайстве лица, участвующего в деле, об истребовании доказательства должно быть указано:

- наименование истребуемого доказательства;
- какие обстоятельства дела способно подтвердить или опровергнуть данное доказательство;
- место нахождения доказательства;
- причина, по которой невозможно самостоятельно представить доказательство в суд.

Суд, оценив относимость и допустимость доказательства, об истребовании которого к нему обратились, выносит определение или об истребовании доказательства, или об отказе в истребовании. При этом отказ суда в удовлетворении ходатайства не лишает лицо, участвующее в деле, права вновь обращаться к суду с таким ходатайством. В случае удовлетворения ходатайства об истребовании доказательства суд в определении указывает, какое доказательство и у кого подлежит истребованию, срок и порядок представления этого доказательства в суд. В определении может быть сделана отметка о выдаче доказательства на руки. Копия определения об истребовании доказательства обязательно направляется лицам, участвующим в деле. Точно так же и копии документов, полученных судом, направляются им лицам, участвующим в деле, если у них эти документы отсутствуют.

Если лицо, от которого судом истребуется доказательство, не имеет возможности представить его (доказательство отсутствует ввиду его утери и пр.) или представить доказательство в установленный судом срок, то оно обязано известить об этом суд в течение пяти дней со дня получения копии определения об истребовании доказательства и (или) запроса и указать причины, по которым истребуемое доказательство не может быть представлено (**ч. 4 ст. 63** КАС). В противном случае к такому лицу могут быть применены штрафные санкции.

В случае заблуждения сторон относительно фактов, имеющих юридическое значение, судья на основании норм материального права, подлежащих применению, разъясняет им, какие факты имеют значение для дела и на ком лежит обязанность их доказывания (**п. 5** Постановления Пленума ВС РФ от 24 июня 2008 г. N 11 "О подготовке гражданских дел к судебному разбирательству" <1>).

<1> Российская газета. N 140. 2008. 2 июля.

В том случае, если суд, рассматривающий административное дело, не может получить доказательство путем его истребования и это доказательство находится на территории, на которую распространяется юрисдикция другого суда, он вправе дать поручение соответствующему суду того же либо нижестоящего уровня осуществить определенные процессуальные действия (судебное поручение), о чем выносится определение (**ч. 1 ст. 66** КАС). Судебное поручение является определенным исключением из действующего принципа непосредственного исследования доказательств судом. При исполнении судебного поручения другой суд исследует доказательство, фиксирует его и направляет в суд, который рассматривает данное дело. Суд, рассматривающий дело, также исследует доказательство, полученное другим судом.

Суд может дать поручение при наличии следующих обстоятельств:

- если невозможно получить доказательство путем его истребования (в порядке, предусмотренном **ст. 63** КАС).

Данная ситуация возможна, к примеру, когда необходимо провести осмотр вещественного доказательства в месте его нахождения (объект недвижимости), допросить большого свидетеля, который не может прибыть в суд, и пр.;

- юрисдикция суда, рассматривающего административное дело, не распространяется на территорию, на которой находится доказательство, т.е. это юрисдикция другого суда.

О судебном поручении суд выносит определение, в котором должны быть отражены:

- краткое изложение содержания рассматриваемого административного дела;
- сведения о сторонах, месте их проживания или месте их нахождения;
- обстоятельства, подлежащие выяснению;
- доказательства, которые необходимо собрать суду, выполняющему судебное поручение.

Перечисленные обстоятельства позволяют суду, исполняющему судебное поручение, подготовиться, например, к допросу свидетеля.

Копия определения о судебном поручении направляется в суд, которому дано судебное поручение, не позднее следующего рабочего дня после дня вынесения определения.

Суд может поручить совершить лишь определенные процессуальные действия: провести опрос сторон и заинтересованных лиц, допрос свидетелей, осмотр и исследование письменных или вещественных доказательств. Судья не вправе давать поручение об истребовании от истца данных, подтверждающих обоснованность исковых требований, а также иных сведений, которые должны быть указаны в исковом заявлении (административном иске) в соответствии с требованиями процессуального кодекса (**п. 28** Постановления Пленума ВС РФ "О подготовке гражданских дел к судебному разбирательству").

Определение о судебном поручении обязательно для суда, которому дано поручение, и должно быть выполнено им в течение одного месяца со дня получения копии определения.

Судебное поручение осуществляется по правилам, установленным **КАС**. Лица, участвующие в деле, извещаются о времени и месте судебного заседания. Неявка в судебное заседание указанных лиц, надлежащим образом извещенных о времени и месте судебного заседания, не является препятствием к проведению судебного заседания в случае, если это не противоречит существу судебного поручения.

Согласно **Постановлению** Пленума ВС РФ от 26 июня 2008 г. N 13 "О применении норм Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении и разрешении дел в суде первой инстанции" <1> исполнение судебных поручений должно производиться судом с соблюдением всех установленных законом

процессуальных правил.

<1> Российская газета. N 140. 2008. 2 июля.

Недопустима передача исполнения поручений работникам аппарата суда, а также получение письменных объяснений вместо выяснения поставленных в определении вопросов в судебном заседании с составлением протокола. При этом необходимо иметь в виду, что лица, участвующие в деле, вправе давать объяснения суду как в устной, так и в письменной форме и по их ходатайству к протоколу могут быть приобщены соответствующие письменные объяснения. Свидетели должны быть предупреждены об ответственности за дачу заведомо ложных показаний и за отказ от дачи показаний. Осмотр и исследование на месте письменных и вещественных доказательств также должны производиться судом. От имени сторон и третьих лиц объяснения могут давать их представители (п. 7 вышеупомянутого Постановления).

В соответствии с п. 8 названного Постановления протокол судебного заседания, составленный при выполнении судебного поручения, должен отражать все существенные обстоятельства, которые поручено выяснить суду, и содержать исчерпывающие ответы на поставленные вопросы. Кроме того, в протоколе должны быть отражены и другие имеющие значение для правильного разрешения дела обстоятельства, установленные при выполнении поручения.

Суд, исполнив судебное поручение, выносит определение, которое со всеми протоколами и собранными при выполнении судебного поручения доказательствами немедленно пересылается в суд, направивший судебное поручение.

Если судебное поручение невозможно выполнить по причинам, не зависящим от суда, которому дано поручение, суд указывает на это в своем определении.

При рассмотрении дела в суде полученные в результате судебного поручения доказательства подлежат оглашению, исследованию. Если лица, участвующие в деле, свидетели или эксперты, давшие объяснения, показания или заключения суду, выполняющему судебное поручение, явятся в судебное заседание, то они дают объяснения, показания в общем порядке.

В ГПК и АПК предусмотрено еще одно процессуальное действие по собиранию доказательств - обеспечение доказательств, которое так же, как и судебное поручение, рассматривается как исключение из принципа непосредственности судебного разбирательства. КАС не предусматривает процедуру обеспечения доказательств.

Оценка доказательств. Процессуальные кодексы придерживаются единого подхода к оценке доказательств, формулируя принципы и критерии такой оценки.

Основным критерием оценки доказательств судом является внутреннее убеждение суда, которое формируется на основании всестороннего, полного, объективного и непосредственного исследования доказательств, имеющихся в административном деле. Понятие внутреннего убеждения суда (аналог свободной оценки доказательств) пришло на смену формальной оценке доказательств. До Судебной реформы 1864 г. в российском процессе существовала формальная оценка доказательств, когда в законе прописывалась юридическая сила того или иного доказательства. Переход судопроизводства от следственного процесса к состязательному был ознаменован в том числе введением свободной оценки доказательств, при которой суд не связан нормами права, предписывающими давать ту или иную оценку доказательствам.

Согласно ч. 1 ст. 84 КАС внутреннее убеждение судьи формируется на основании:

- всесторонности исследования доказательств. Все доказательства, как подтверждающие, так и опровергающие существование обстоятельств предмета доказывания, должны быть исследованы судом;

- полноты исследования доказательств, т.е. исследования всех доказательств без исключения, анализа всех сторон доказательства;

- объективности исследования доказательств, что равнозначно отсутствию заинтересованности суда в разрешаемом деле, предвзятости и предубеждения при оценке доказательств;

- непосредственности исследования доказательств судом, т.е. суд самостоятельно воспринимает доказательство, исследуя его. КАС предусматривает лишь одно исключение из данного принципа - собирание доказательств с помощью судебного поручения.

Суд оценивает относимость, допустимость, достоверность каждого доказательства в отдельности, а также достаточность и взаимную связь доказательств в их совокупности. Все перечисленные качества являются признаками доказательств.

Поскольку ранее были раскрыты понятия относимости и допустимости доказательств, следует остановиться на понятиях достоверности, достаточности доказательств и на их взаимной связи.

Достоверность доказательств свидетельствует о точности отражения факта объективной реальности (ч. 4 ст. 84 КАС). Значение достоверности доказательств состоит в том, что относимое и допустимое доказательство может быть положено в основу судебного акта лишь при условии его достоверности.

Определение достоверности доказательства предполагает:

- исследование источника информации. Доброкачественность источника - залог достоверности доказательства, полученного из него. Именно по этой причине от свидетеля требуется указать источник информации. Суд обязан допросить и того, от кого свидетель получил информацию, - все это делается для подтверждения достоверности доказательства;

- сопоставление доказательств, собранных по делу. Если они не противоречат друг другу, то, скорее всего, доказательства достоверны. Но если доказательства противоречат друг другу, то следует выяснять причину такого явления. Вероятнее всего, в деле имеется недостоверное доказательство.

КАС останавливается на двух частных случаях проверки достоверности письменных доказательств.

Всегда особо проверяются письменные доказательства. Так, в ч. 5 ст. 84 КАС раскрыт механизм проверки письменных доказательств на предмет их достоверности. При оценке официальных документов или иных письменных доказательств суд обязан с учетом других доказательств убедиться в том, что такие документ или иное письменное доказательство:

- исходят от органа, уполномоченного представлять данный вид доказательств;

- подписаны лицом, имеющим право на подписание документа;

- содержат все другие неотъемлемые реквизиты данного вида доказательств (печать, дату выдачи и пр.).

При оценке копии документа или иного письменного доказательства суд выясняет:

- не произошло ли при копировании изменение содержания копии документа по сравнению с его подлинником;

- с помощью какого технического приема выполнено копирование;

- гарантирует ли копирование тождественность копии документа и его подлинника;

- каким образом сохранялась копия документа.

По каждому делу достаточность собранных и исследованных доказательств оценивается индивидуально. Обычно, если суд в состоянии разрешить дело, значит, доказательств достаточно. Но ошибочно достаточность измерять количеством исследованных доказательств. Может быть представлено большое количество косвенных доказательств, но их окажется недостаточно для разрешения дела. Как правило, достаточность доказательств определяется при разрешении дела, но возможно говорить о достаточности доказательств и на отдельных стадиях судебного разбирательства или при

рассмотрении отдельных процессуальных заявлений и ходатайств.

При оценке доказательств во взаимосвязи друг с другом можно выявить их противоречия, что соответственно может заставить суд усомниться в достоверности того или иного доказательства.

Ни одно из доказательств в российском процессе не имеет преимуществ перед другими.

Принято выделять окончательную и промежуточную оценку доказательств, где окончательная дается при вынесении решения по делу, а промежуточная - на определенных этапах доказывания или при совершении отдельных процессуальных действий.

§ 8. Виды доказательств

Согласно ч. 2 ст. 59 КАС в качестве доказательств в административном судопроизводстве допустимы:

- объяснения лиц, участвующих в деле;
- показания свидетелей;
- письменные доказательства;
- вещественные доказательства;
- аудио- и видеозаписи;
- заключения экспертов;
- электронные документы.

Следом за ГПК в КАС установлен исчерпывающий перечень видов доказательств (в отличие от АПК - ст. 64, 89).

1. Объяснения лиц, участвующих в деле. В отличие от ГПК, в котором в качестве доказательства признается объяснение только двух категорий лиц, участвующих в деле, - сторон и третьих лиц, КАС, так же как и АПК, называет доказательством объяснение любого лица, участвующего в деле.

Согласно ст. 37 КАС к лицам, участвующим в административном деле, относятся:

- 1) стороны (административный истец и административный ответчик);
- 2) заинтересованные лица;
- 3) прокурор;
- 4) органы, организации и лица, обращающиеся в суд в защиту интересов других лиц или неопределенного круга лиц.

Отличительная черта данного вида доказательств заключается в том, что каждое из лиц, участвующих в деле, имеет определенную заинтересованность в исходе дела. Стороны - это наиболее заинтересованные участники административного процесса, они имеют и материально-правовой, и процессуально-правовой интерес в исходе дела. Заинтересованные лица, прокурор, органы, организации и лица, обращающиеся в суд в защиту интересов других лиц или неопределенного круга лиц, не будучи сторонами административного спора, имеют процессуально-правовую заинтересованность в исходе дела. Именно вовлеченность сторон спора в правовой конфликт приводит к тому, что их объяснения и даже административный иск часто наполнены эмоциями, попытками дать оценку действиям (бездействию) административного ответчика. Однако доказательством по делу являются объяснения, которые относятся к обстоятельствам дела.

Административным истцом и административным ответчиком могут быть как физические, так и юридические лица. Последние, как правило, участвуют в рассмотрении дела через представителя. Нередко и граждане участвуют в деле только через представителя (например, недееспособные лица). Тем более КАС ввел обязательное представительство, предусмотрев полное замещение стороны по делу ее представителем. В связи с этим важное разъяснение дано в Постановлении Пленума ВС РФ "О применении норм Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении и разрешении дел в суде первой инстанции": от имени сторон и третьих лиц (применительно к административным делам - от имени заинтересованных лиц) объяснения могут давать их представители (п. 7).

Объяснения сторон принято делить на утверждения и признания. Утверждение имеет место в каждом объяснении, так как это обычное сообщение о фактах по делу, в установлении которых заинтересовано данное лицо. Признание же фактов относится к фактам, которые должна доказать противоположная сторона. Однако признание фактов должно быть процессуально правильно оформлено, как того требует КАС (ст. 65).

Объяснения лиц, участвующих в деле, могут быть даны как в устной, так и в письменной форме. В устной форме объяснения даются во время рассмотрения дела в судебном заседании. К письменной форме объяснения лиц, участвующих в деле, можно отнести административный иск, отзыв на него. По предложению суда лицо, участвующее в деле, может изложить свои объяснения в письменной форме; они должны быть приобщены к материалам административного дела. Закон не требует от лица, участвующего в деле, предварительно (до изложения объяснения в письменной форме) дать устные объяснения (в отличие от письменных показаний свидетелей).

Объяснения лиц, участвующих в деле, могут быть даны с использованием системы видеоконференц-связи.

2. Показания свидетеля. Согласно ст. 51 КАС "свидетелем является лицо, которому могут быть известны какие-либо сведения о фактических обстоятельствах, имеющих значение для рассмотрения и разрешения административного дела, и которое вызвано в суд для дачи показаний". В соответствии с ч. 1 ст. 69 КАС свидетельские показания - это сообщения суду в устной форме о лично известных обстоятельствах, имеющих значение для правильного рассмотрения и разрешения административного дела. В приведенных определениях подчеркивается:

1) личная осведомленность свидетеля об обстоятельствах дела. Если свидетель не является очевидцем, то он обязан указать источник своей информации. Суд должен допросить лицо, от которого поступила информация. Если свидетель не может назвать источник своей осведомленности, его показания не являются доказательствами;

2) относимость этой информации к рассматриваемому делу. По общему правилу свидетель может обладать информацией, имеющей значение для установления как основных (фактов предмета доказывания), так и факультативных (проверочных, доказательственных) фактов;

3) что данное лицо вызвано в суд для дачи показаний. Поскольку КАС не предусматривает возможности обеспечения доказательств, свидетелем является исключительно лицо, дающее показания в суде. Дача показаний посредством видеоконференц-связи не является исключением;

4) устная форма изложения информации. Свидетель дает показания в устной форме в судебном заседании. Однако по предложению суда свидетель излагает показания в письменной форме, при условии что он уже дал их в устной форме. Если свидетель давал письменные показания, они прилагаются к материалам дела.

Несложно заметить, что закон не предъявляет никаких требований к свидетелю, кроме перечисленных выше, поэтому свидетелем может быть любое лицо независимо от возраста. По смыслу закона свидетелем в суде может выступать любое физическое лицо, которое способно правильно понимать факты и давать показания о них, при условии личных знаний об относящихся к делу обстоятельствах.

Свидетель, не будучи стороной спорного административного правоотношения, не имеет ни материально-правовой, ни процессуально-правовой заинтересованности в исходе дела. Но поскольку обычно свидетелей вызывают по ходатайству сторон, следовательно, и их показания могут быть в пользу той или иной стороны, поэтому суд выясняет

отношения свидетелей с лицами, участвующими в деле. Данное обстоятельство должно учитываться при оценке свидетельских показаний на предмет их достоверности.

Свидетели могут быть вызваны в суд по инициативе как лиц, участвующих в деле, так и суда. При подаче ходатайства о вызове свидетеля в суд лицо, участвующее в деле, должно указать:

- какие обстоятельства, имеющие значение для правильного рассмотрения и разрешения административного дела, может подтвердить свидетель;
- фамилию, имя и отчество свидетеля;
- место жительства свидетеля;
- иные известные сведения, необходимые для вызова свидетеля в суд.

Частным случаем вызова свидетеля в суд по инициативе суда является ситуация, когда данное лицо участвовало в составлении документа, исследуемого судом как письменное доказательство, либо в создании или изменении предмета, исследуемого судом как вещественное доказательство.

В ст. 51 КАС раскрываются случаи абсолютного и относительного иммунитета свидетеля от дачи показаний в суде.

3. Письменные доказательства. В любом деле, рассматриваемом в суде, имеются письменные доказательства.

Процессуальное законодательство не предлагает определения письменных доказательств, а использует перечисление документов, которые могут быть таковыми. КАС не стал исключением: "Письменными доказательствами являются содержащие сведения об обстоятельствах, имеющих значение для административного дела, акты, договоры, справки, деловая корреспонденция, иные документы и материалы, выполненные в форме цифровой и графической записи, полученные посредством факсимильной, электронной или другой связи, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет, по каналу видеоконференц-связи (при наличии технической возможности для такой передачи документов и материалов) либо иным способом, позволяющим установить достоверность документа. К письменным доказательствам относятся также судебные акты, протоколы судебных заседаний, протоколы совершения отдельных процессуальных действий и приложения к ним (схемы, карты, планы, чертежи)" (ч. 1 ст. 70).

При определении письменного доказательства имеет значение несколько моментов:

1) информация, имеющая значение для административного дела, заключается в содержании документа. Этим письменное доказательство отличается от вещественного, для последнего характерно получение информации из свойств материала. Например, избирательные бюллетени могут нести в себе разную информацию: количество проголосовавших (эта информация свидетельствует о письменном характере доказательства), фальсификация бюллетеней (вещественное доказательство). Иными словами, документ может быть и письменным, и вещественным доказательством в зависимости от получаемой из него информации;

2) письменные доказательства выражены определенными знаками (буквами, цифрами, иероглифами, шифрами, стенографическими знаками, графиками и пр.) и с использованием разных способов написания: карандашом, чернилами, тушью, а также вырезания, чеканки и пр.;

3) материалом, на котором размещен письменный документ, могут быть бумага, ткань, папирус, глиняные, деревянные, металлические и каменные дощечки и пр. В настоящее время письменные документы могут быть изготовлены с помощью компьютера и пр.

Нередко одним из признаков письменного доказательства называется его составление до судебного разбирательства. Однако с течением времени данный признак утратил свое значение. Во-первых, появились письменные доказательства, созданные непосредственно к судебному разбирательству. Так, суд может поручить сторонам провести взаимную сверку расходов. Возникший в результате документ имеет значение для дела и является письменным доказательством, но создан к судебному заседанию. Во-вторых, судебные акты, протоколы судебного заседания в силу закона также являются разновидностью письменных доказательств.

В административных делах письменные документы могут быть одновременно объектом спора. К примеру, оспариваемый нормативный или ненормативный акт одновременно выступает в качестве и объекта рассмотрения, и письменного доказательства.

В процессуальной науке принято классифицировать письменные доказательства на виды, характерные в равной степени для всех категорий дел (гражданские, административные, уголовные, экономические). В зависимости от того, к какому виду относится доказательство, могут меняться требования, предъявляемые к оценке его достоверности.

По субъекту, от которого исходит документ, письменные доказательства принято подразделять на официальные и частные (неофициальные).

Официальные документы исходят от тех, кто уполномочен на их принятие: органов государства, общественных организаций, должностных лиц и т.п. Часто именно эти документы выступают одновременно и объектом оспаривания. Официальные документы всегда снабжены определенными реквизитами: письмо выполнено на бланке, должно быть подписано определенными должностными лицами. Суд обязан проверить реквизиты документа, полномочия органа, принявшего его, и лица, подписавшего документ.

К неофициальным (частным) относятся документы, исходящие от частных лиц либо не связанные с выполнением каких-то полномочий (к примеру, личная переписка).

По содержанию письменные доказательства принято подразделять на распорядительные и справочно-информационные. Распорядительные документы обладают властно-волевым характером, содержат определенное предписание (приказ, распоряжение, постановление и пр.). Справочно-информационные доказательства носят осведомительный характер (справки, акты и пр.).

При представлении письменного документа в суд закон требует представления его подлинника. В случае отсутствия последнего в суд должна быть представлена надлежащим образом заверенная копия. Требование о надлежащем заверении копии предполагает заверение документа в нотариальном порядке. Копии документов могут быть также заверены государственным органом, учреждением, организацией, должностными лицами в отношении документов этих государственных органов, учреждения, организации и должностных лиц. Суд также вправе заверить копию документа, остающегося в материалах дела, при условии исследования в суде подлинника документа.

В силу закона может потребоваться представление подлинников документов:

- если в соответствии с федеральным законом или иным нормативным правовым актом обстоятельства административного дела подлежат подтверждению только такими документами;
- по требованию суда;
- если невозможно разрешить административное дело без подлинников документов;
- если представленные копии одного и того же документа различны по своему содержанию (ч. 3 ст. 70 КАС).

В законе оговорены особые требования к представлению документов на иностранном языке и документов, полученных за рубежом.

В суд могут быть представлены письменные доказательства, выполненные на иностранных языках. В силу закона требуется, чтобы в суд был представлен их нотариально заверенный перевод (ст. 81 Основ законодательства РФ о нотариате).

Процессуальное законодательство содержит требование о легализации документов, полученных в иностранном

государстве: суд признает документ, выполненный в иностранном государстве, допустимым доказательством при наличии двух обстоятельств - не опровергается его подлинность и он легализован в установленном порядке.

В соответствии со [ст. 27](#) Федерального закона от 5 июля 2010 г. N 154-ФЗ "Консульский устав Российской Федерации" <1> консульской легализацией иностранных официальных документов является процедура, предусматривающая удостоверение подлинности подписи, полномочия лица, подписавшего документ, подлинности печати или штампа, которыми скреплен представленный на легализацию документ, и соответствия данного документа законодательству государства пребывания. Консульское должностное лицо легализует составленные с участием должностных лиц компетентных органов государства пребывания или от них исходящие официальные документы, которые предназначены для представления на территории Российской Федерации, если иное не предусмотрено международными договорами, участниками которых являются Российская Федерация и государство пребывания.

<1> Собрание законодательства РФ. 2010. N 28. Ст. 3554.

Примером международного договора является Гагская [конвенция](#) 1961 г., которая отменила требования о легализации применительно к иностранным официальным документам. Гагская конвенция распространяется на официальные документы, которые были совершены на территории одного из договаривающихся государств и должны быть представлены на территории другого договаривающегося государства. В качестве официальных документов в смысле названной [Конвенции](#) рассматриваются: 1) документы, исходящие от органа или должностного лица, подчиняющихся юрисдикции государства, включая документы, исходящие от прокуратуры, секретаря суда или судебного исполнителя; 2) административные документы; 3) нотариальные акты; 4) официальные пометки, такие как отметки о регистрации; визы, подтверждающие определенную дату; заверения подписи на документе, не засвидетельствованном у нотариуса.

Удостоверением подлинности подписи, качества, в котором выступало лицо, подписавшее документ, и, в надлежащем случае, подлинности печати или штампа, которыми скреплен этот документ, является проставление апостиля компетентным органом государства, в котором этот документ был совершен. В России такими компетентными органами являются Министерство юстиции РФ и его территориальные органы.

Апостиль проставляется на самом документе или на отдельном листе, скрепляемом с документом; он должен соответствовать образцу, приложенному к вышеупомянутой [Конвенции](#). Апостиль проставляется по ходатайству подписавшего лица или любого предъявителя документа. Заполненный надлежащим образом, он удостоверяет подлинность подписи, качество, в котором выступало лицо, подписавшее документ, и, в надлежащем случае, подлинность печати или штампа, которыми скреплен этот документ. Подпись, печать или штамп, проставляемые на апостиле, не требуют никакого заверения.

Другим примером международного договора является [Конвенция](#) о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (Минская конвенция), распространяющаяся на страны СНГ. Согласно Минской конвенции установлен упрощенный порядок легализации документов. Без специального удостоверения принимаются документы на территории стран - участниц названной [Конвенции](#), если документ подготовлен на территории этих стран или засвидетельствован учреждением или специально на то уполномоченным лицом в пределах его компетенции по установленной форме и скреплен гербовой печатью. Следовательно, специального удостоверения не требуется.

КАС предусматривает порядок осмотра письменных доказательств по месту их нахождения ([ст. 74](#)). Данное процессуальное действие может быть проведено по причине большого количества документов, подлежащих осмотру. Суд выносит определение об осмотре письменного доказательства по месту его нахождения, о чем извещаются лица, участвующие в деле, и их представители. Однако их неявка при условии надлежащего извещения не препятствует проведению осмотра в их отсутствие. В случае необходимости суд может вызвать свидетелей, экспертов, специалистов и переводчиков. Осмотр указанных доказательств проводится по правилам, установленным [КАС](#), с составлением протокола осмотра.

По общему правилу подлинные документы подлежат возвращению. Подлинные документы могут быть возвращены по ходатайству лиц, их представивших, после вступления в законную силу судебного акта. Если суд придет к выводу о возможности возвращения подлинного документа после его исследования без ущерба для дела, то документ возвращается лицу, его представившему. В материалах дела должны быть оставлены копии возвращенных документов, засвидетельствованные судом ([ст. 71 КАС](#)).

4. Вещественные доказательства. Вещественными доказательствами являются предметы, которые по своим внешнему виду, свойствам, месту нахождения или иным признакам могут служить средством установления обстоятельств, имеющих значение для административного дела ([ч. 1 ст. 72 КАС](#)). Вещественные доказательства приобщаются к делу, о чем выносится определение.

Обычно вещественные доказательства хранятся в суде. Небольшие вещественные доказательства могут храниться в материалах дела или в специально отведенном месте для хранения вещественных доказательств в суде (камера хранения и пр.). Такие доказательства исследуются в судебном заседании в форме осмотра, информация о котором заносится в протокол судебного заседания.

Если вещественное доказательство не может быть доставлено в суд (объект недвижимости или крупная вещь и пр.), то оно хранится в месте своего нахождения или в ином месте, которое определяется судом. В этом случае такое вещественное доказательство осматривается судом, описывается, а также опечатывается; в ходе осмотра могут быть сделаны фотоснимки или видеозапись. Должны быть приняты меры к сохранению вещественного доказательства в неизменном виде ([ст. 73 КАС](#)).

Осмотр такого вещественного доказательства производится в месте его нахождения. Суд выносит определение об осмотре вещественного доказательства по месту его нахождения, о чем извещаются лица, участвующие в деле, и их представители. Однако их неявка при условии надлежащего извещения не препятствует проведению осмотра в их отсутствие. В случае необходимости суд может вызвать свидетелей, экспертов, специалистов и переводчиков.

Осмотр указанных доказательств проводится по правилам, установленным [КАС](#), с составлением протокола осмотра ([ст. 74 КАС](#)). По этим же правилам производится исследование и осмотр вещественных доказательств, подвергающихся быстрой порче.

Вещественные доказательства могут быть возвращены по ходатайству лиц, их представивших, после их исследования в суде, если они не подлежат передаче другим лицам и если это не причинит ущерб правильному рассмотрению дела. За судом остается право сохранить вещественное доказательство до вступления решения в законную силу.

Если в соответствии с федеральным законом предметы (вещественные доказательства) не могут находиться в собственности или во владении отдельных лиц, то они передаются в соответствующие организации. По вопросам распоряжения вещественными доказательствами выносится определение суда, которое может быть обжаловано ([ст. 75 КАС](#)).

5. Аудио- и видеозаписи. Аудио- и видеозаписи введены в качестве самостоятельного доказательства в 2002 г. в [АПК](#) и [ГПК](#). Но и до принятия ныне действующих процессуальных кодексов аудио- и видеозаписи существовали,

исследовались судами, но судебной практикой они относились к вещественным доказательствам. Однако от вещественных доказательств аудио- и видеозаписи отличаются как по процедуре получения, так и по методике проверки их допустимости и достоверности, особым порядком хранения.

Для определения допустимости аудио- и видеозаписи является необходимым указание на то, когда, кем и в каких условиях производилась запись. Согласно ч. 2 ст. 76 КАС носители аудио- и видеозаписей хранятся в суде, который принимает меры по их сохранению в неизменном состоянии. Аудио- или видеозаписи могут быть размещены на различных носителях: внешний жесткий диск, СД и DVD, флеш-накопитель и пр.

Носители аудио- и видеозаписей лишь в исключительных случаях могут быть возвращены лицу или организации, их предоставившим. О возвращении носителей аудио- и видеозаписей выносится определение, которое может быть обжаловано, в деле должны быть оставлены копии. По ходатайству лица, участвующего в деле, ему могут быть выданы изготовленные за его счет копии записей (ст. 76 КАС).

6. Заключение эксперта. В случае возникновения при рассмотрении административного дела вопросов, требующих специальных познаний, суд назначает экспертизу. Под специальными познаниями понимаются знания в любой области науки, техники, искусства, ремесла, т.е. во всех сферах, кроме права. Это могут быть почерковедческие, экологические, товароведческие, строительно-технические, судебно-медицинские, судебно-психиатрические, психологические экспертизы и т.д. Согласно абз. 2 п. 13 Постановления Пленума ВС РФ "О подготовке гражданских дел к судебному разбирательству" "на разрешение экспертизы могут быть поставлены только те вопросы, которые требуют специальных знаний в различных областях науки, техники, искусства и ремесла. Недопустима постановка перед экспертом (экспертами) вопросов правового характера, разрешение которых относится к компетенции суда" <1>.

<1> В арбитражном процессе допустимо проведение экспертизы по правовым вопросам, если они касаются установления содержания иностранного права (абз. 3 п. 8 Постановления Пленума ВАС РФ от 4 апреля 2014 г. N 23 "О некоторых вопросах практики применения арбитражными судами законодательства об экспертизе" // Вестник ВАС РФ. 2014. N 6).

В административном процессе назначение экспертизы проводится, как правило, по инициативе лиц, участвующих в деле, которые вправе ходатайствовать об этом перед судом. По инициативе суда экспертиза может быть назначена только в случаях, предусмотренных ч. 2 ст. 77 КАС:

- если проведение экспертизы предусмотрено законом;
- если проведение экспертизы необходимо для проверки заявления о фальсификации представленного доказательства;

- если требуется проведение дополнительной или повторной экспертизы;

- если проведение экспертизы необходимо в связи с выявленными обстоятельствами административного дела и представленными доказательствами. К примеру, у сторон спора отсутствует оригинал документа, при этом у каждой на руках копии документа, противоречащие друг другу.

Лица, участвующие в деле, наделены широкими правами по проведению экспертизы:

- 1) правом ходатайствовать о проведении экспертизы в конкретном экспертном учреждении или о привлечении в качестве экспертов предложенных ими лиц;
- 2) правом формулировать вопросы для эксперта. Суд вправе отклонить вопросы, обозначенные лицом, участвующим в деле, но отказ должен быть мотивирован. Окончательный перечень вопросов формирует суд;
- 3) правом знакомиться с определением суда о назначении экспертизы;
- 4) правом ходатайствовать о внесении в определение дополнительных вопросов, которые необходимо поставить перед экспертом;
- 5) правом давать объяснения эксперту;
- 6) правом знакомиться с заключением эксперта или сообщением о невозможности дать заключение;
- 7) правом ходатайствовать о проведении дополнительной, повторной, комплексной или комиссионной экспертизы;
- 8) правом присутствовать при проведении экспертизы, если это не мешает проведению экспертного исследования.

Часть 5 ст. 77 КАС воспроизводит положение, ранее введенное в ГПК, как следствие уклонения стороны от участия в экспертизе: "В случае уклонения стороны от участия в экспертизе, непредставления эксперту необходимых документов и материалов для исследования и в иных случаях, если по обстоятельствам административного дела без участия этой стороны экспертизу произвести невозможно, суд в зависимости от того, какая сторона уклоняется от экспертизы, а также какое для данной стороны экспертиза имеет значение, вправе признать факт, для выяснения которого экспертиза была назначена, установленным или опровергнутым". Аналогичное положение отсутствует в АПК.

О назначении экспертизы суд выносит определение, содержание которого определено в ст. 78 КАС. На время проведения экспертизы производство по делу может быть приостановлено (факультативное основание для приостановления производства по делу). Суд поручает проведение экспертизы экспертному учреждению, одному или нескольким экспертам. Государственными судебно-экспертными учреждениями являются специализированные учреждения федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, созданные для обеспечения исполнения полномочий судов, судей, органов дознания, лиц, производящих дознание, следователей посредством организации и производства судебной экспертизы.

Организация и производство судебной экспертизы могут осуществляться также экспертными подразделениями, созданными федеральными органами исполнительной власти или органами исполнительной власти субъектов РФ. В случаях если производство судебной экспертизы поручается указанным экспертным подразделениям, они осуществляют функции, исполняют обязанности, имеют права и несут ответственность как государственные судебно-экспертные учреждения (ст. 11 Федерального закона от 31 мая 2001 г. N 73-ФЗ "О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации" <1>).

<1> Собрание законодательства РФ. 2001. N 23. Ст. 2291.

Экспертиза проводится экспертами, являющимися работниками государственного судебно-экспертного учреждения. По поручению руководителя государственного судебно-экспертного учреждения проведение экспертизы может быть поручено работникам данного учреждения. КАС не говорит о возможности поручения проведения экспертизы негосударственному экспертному учреждению. Но поскольку в силу закона суд может поручить проведение экспертизы иным экспертам, следует сделать вывод, что такие эксперты могут быть не только из государственных экспертных учреждений.

Заключению эксперта предшествует проведение исследования, объектами которого могут быть самые разные доказательства, объекты (ч. 1 ст. 10 вышеупомянутого Закона).

Проведение судебной экспертизы может быть осуществлено вне суда и в судебном заседании.

На основании проведенных исследований эксперт дает заключение в письменной форме. Если судебная экспертиза

проводилась в судебном заседании, то эксперт может дать заключение в устной форме. Законом определены требования, предъявляемые к оформлению заключения эксперта (ч. 2 ст. 82 КАС).

Процессуальное законодательство предусматривает возможность назначения комиссионной и комплексной экспертизы.

Комиссионная экспертиза назначается судом и поручается двум и более экспертам, обладающим специальными познаниями в одной и той же области знаний. Например, суд может прийти к выводу о необходимости назначения комиссионной почерковедческой экспертизы при большом объеме объектов исследования. После проведения исследования составляется единое заключение. Эксперт, несогласный с мнением другого эксперта или других экспертов, дает отдельное заключение по всем вопросам или по отдельным вопросам, вызвавшим разногласия.

Комплексная экспертиза также проводится не менее чем двумя экспертами, но которые специализируются в различных областях знаний (к примеру, экологии, физики, химии, врачи) или в различных научных направлениях в пределах одной области знаний (к примеру, разные направления в медицине - психиатрия и терапия и т.п.). Так, для проведения экологической экспертизы могут быть привлечены специалисты в различных сферах знаний. Каждый эксперт, участвовавший в проведении комплексной экспертизы, подписывает ту часть заключения, которая содержит описание проведенных им исследований, и несет за нее ответственность. Общий вывод делают эксперты, компетентные в оценке полученных результатов и формулировании данного вывода.

Комиссионный и комплексный характер экспертизы определяет суд.

После окончания экспертного исследования формируется заключение эксперта, которое зачитывается в суде. Эксперт может быть вызван в суд, где он дает пояснения по сути исследования и сделанных выводов, а также отвечает на вопросы лиц, участвующих в деле, их представителей и суда.

Как суд, так и лица, участвующие в деле, их представители могут остаться не удовлетворенными заключением эксперта (не на все вопросы даны ответы, выводы носят исключительно вероятностный характер, использованы неоправданные методики исследования и пр.). В связи с этим может возникнуть потребность в проведении дополнительной или повторной экспертизы. В определении суда о назначении дополнительной или повторной экспертизы должны быть изложены мотивы несогласия суда с ранее данным заключением эксперта (комиссии экспертов).

Если суд признает заключение эксперта или комиссии экспертов неполным или неясным, может быть назначена дополнительная экспертиза. Проведение дополнительной экспертизы может быть поручено тому же или другому эксперту (той же или другой комиссии экспертов).

Повторная экспертиза может быть назначена при возникновении сомнений в обоснованности заключения эксперта (комиссии экспертов) или при наличии противоречий в выводах эксперта (комиссии экспертов). В этом случае проведение повторной экспертизы поручается другому эксперту (другой комиссии экспертов). Как разъяснил ВС РФ, "противоречия в заключениях нескольких экспертов не во всех случаях требуют повторной экспертизы. Суд может путем допроса экспертов получить необходимые разъяснения и дополнительное обоснование выводов" (п. 15 Постановления Пленума ВС РФ "О применении норм Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении и разрешении дел в суде первой инстанции").

7. Электронные документы. КАС, назвав данный вид доказательств в ч. 1 ст. 59, не раскрыл понятие электронных документов, не предусмотрел процедуру их исследования. В целом электронные документы имеют много общего с письменными документами. Однако проверка достоверности информации, содержащейся в них, должна учитывать особенности создания данных документов. К электронным документам, вероятно, можно отнести переписку по электронной почте, документы, заверенные электронной цифровой подписью, и пр. Такой вывод вытекает из содержания процессуальных кодексов. К примеру, по просьбе заявителя судебный приказ может быть направлен судом для исполнения судебному приставу-исполнителю, в том числе в форме электронного документа, подписанного судьей усиленной квалифицированной электронной подписью в порядке, установленном законодательством Российской Федерации (ч. 1 ст. 130 ГПК). Исполнительный лист также может направляться судом для исполнения судебному приставу-исполнителю в форме электронного документа, подписанного судьей усиленной квалифицированной электронной подписью в порядке, установленном законодательством Российской Федерации (ст. 428 ГПК).

В арбитражных судах каждое третье-четвертое дело по первой инстанции рассматривается в упрощенной процедуре. Это означает, что все процессуальные документы (исковое заявление, отзыв на иск), а также письменные доказательства поступают в суд в электронном виде. Ознакомление с делом также осуществляется электронно. Можно сказать, что это первый и пока единственный пример в российском судопроизводстве, когда дело от начала до конца рассматривается электронно.

Из сказанного следует, что в настоящее время под электронными документами чаще всего понимаются те, которые либо поступили в электронном виде, либо заверены квалифицированной электронной подписью.

Глава V. ОБЩИЕ ПРАВИЛА РАССМОТРЕНИЯ ДЕЛ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

§ 1. Меры предварительной защиты по административному иску

1. Терминология. Термин "меры предварительной защиты" является новеллой действующего законодательства. В ГПК аналогичный институт именуется "обеспечение иска", а в АПК - "обеспечительные меры арбитражного суда". Вместе с тем их внутреннее содержание во многом совпадает.

Однако если в гражданском судопроизводстве институт обеспечения иска направлен в основном на гарантирование исполнения будущего решения суда, то в административном судопроизводстве в основу правового регулирования мер предварительной защиты положена необходимость охраны прав и законных интересов административного истца. Представляется, что именно это во многом обуславливает указанные различия в наименовании.

В литературе отмечается, что правовое регулирование института мер предварительной защиты опирается на западноевропейские стандарты установления в законах модели процессуально-правового гарантирования:

- своевременной правовой защиты при рассмотрении в судах административно-правовых споров;
- требований, содержащихся в административном иске;
- устранения попыток противодействия исполнению судебного решения по административному делу;
- предотвращения причинения вреда правам, свободам и законным интересам <1>.

<1> См.: Старилов М.Ю. Предварительная защита по административному иску как способ осуществления судебного контроля в сфере административных и иных публичных правоотношений // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2015. N 1. С. 186 - 200.

КАС не содержит нормативного определения понятия "меры предварительной защиты". Однако в ст. 90 АПК законодательно закреплено понятие обеспечительных мер арбитражного суда.

Обеспечительные меры - это срочные временные меры, направленные на обеспечение иска или имущественных интересов заявителя.

С учетом данной дефиниции представляется, что **меры предварительной защиты в административном судопроизводстве** можно определить как срочные временные меры, направленные на обеспечение прав, свобод и законных интересов административного истца.

2. Основания применения мер предварительной защиты. Применение мер предварительной защиты допускается только по заявлению административного истца или иного лица, обратившегося в суд в защиту других лиц или неопределенного круга лиц. Принять такие меры по собственной инициативе суд не вправе.

Основания для применения мер предварительной защиты закреплены в **ч. 1 ст. 85 КАС** исчерпывающим образом. В качестве таких оснований законодатель указывает следующие:

1) до принятия судом решения по административному делу существует явная опасность нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца или неопределенного круга лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано административное исковое заявление;

2) защита прав, свобод и законных интересов административного истца будет невозможна или затруднительна без принятия таких мер.

Что касается арбитражного процесса, то основания для применения обеспечительных мер сформулированы в АПК несколько иначе. Согласно **ч. 2 ст. 90 АПК** возможность применения обеспечительных мер должна быть обусловлена:

- невозможностью исполнения судебного акта;

- значительным ущербом заявителю.

При этом в судебной практике отмечается, что под ущербом в данном случае следует понимать не только ущерб, определяемый по правилам **ст. 15 ГК**, но и иные неблагоприятные последствия, в том числе ущемление чести, достоинства и деловой репутации <1>.

<1> Пункт 2 информационного письма Президиума ВАС РФ от 13 августа 2004 г. N 83 "О некоторых вопросах, связанных с применением части 3 статьи 199 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации" // Вестник ВАС РФ. 2004. N 10.

Часть 1 ст. 85 КАС и **ч. 1 ст. 90 АПК** содержат управомочивающие конструкции: в силу их буквального толкования суд может, но не обязан принять обеспечительные меры при наличии необходимых оснований. Аналогично построены нормы **ч. 4 ст. 87 КАС** и **ч. 3 ст. 93 АПК**, предусматривающие, что в обеспечении может быть отказано при отсутствии этих необходимых оснований. Вместе с тем в литературе обосновано, что разрешение вопроса о принятии обеспечительных мер не зависит от судебного усмотрения. Принятие обеспечительных мер при наличии необходимых оснований является обязанностью суда, а при отсутствии таковых в обеспечении должно быть отказано <1>.

<1> См.: Абушенко Д.Б. Обеспечительные меры в административном судопроизводстве: практика арбитражных судов. М.: Волтерс Клувер, 2006.

3. Виды мер предварительной защиты. Меры предварительной защиты можно разделить на две группы:

1) запрещающие меры, которые направлены на ограничение реализации полномочий публичных органов;

2) обязывающие меры, которые предписывают уполномоченным органам совершение необходимых действий, принятие конкретных решений <1>.

<1> См.: Там же. С. 72 - 143.

Согласно **ч. 2 ст. 85 КАС** допускается применение судом следующих мер предварительной защиты:

1) приостановление полностью или в части действия оспариваемого решения;

2) запрещение совершать определенные действия;

3) иные меры предварительной защиты по административному иску.

Указанный перечень не является исчерпывающим. Законодатель допускает применение как прямо предусмотренных КАС мер предварительной защиты, так и иных. При этом эти меры должны соответствовать **двум основным критериям**, закрепленным в **ч. 4 ст. 85 КАС**:

1) соотносимость применимой меры с заявленным требованием, т.е. наличие между ними непосредственной взаимосвязи;

2) соразмерность применимой меры заявленному требованию.

В качестве примеров "иных мер предварительной защиты", прямо предусмотренных **КАС**, можно привести следующие:

1) по делам о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, о запрете деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, о прекращении деятельности средств массовой информации:

- приостановление деятельности соответствующих организации и объединения, средства массовой информации;

- приостановление выпуска и (или) реализации соответствующего печатного издания либо распространения материалов;

- наложение ареста на имущество соответствующих организации, объединения;

- запрещение совершения определенных действий, связанных с деятельностью соответствующих организации, объединения, средства массовой информации (**ч. 2 ст. 263**);

2) по делам о взыскании обязательных платежей и санкций - наложение ареста на имущество административного ответчика в размере, не превышающем заявленных требований (**ст. 288**).

Если по общему правилу перечень допустимых мер предварительной защиты является открытым, то в ряде случаев законодательство содержит определенные ограничения. Так, согласно **ст. 211 КАС** единственной допустимой мерой предварительной защиты по административному иску об оспаривании нормативного правового акта является запрет применения данного акта или его отдельных положений в отношении административного истца. Применение иных мер предварительной защиты по делам об оспаривании нормативных правовых актов не допускается.

Действующий АПК в качестве единственной специфической обеспечительной меры, применимой по административным делам, предусматривает приостановление действия оспариваемого акта, решения (**ч. 3 ст. 199**). Однако с учетом положений **ч. 1 ст. 91 АПК** арбитражный суд может применять иные необходимые обеспечительные меры. В частности, в практике арбитражных судов в качестве обеспечительной меры по административным делам широко применяется запрет на совершение определенных действий <1>.

<1> См., например: [Постановление](#) Арбитражного суда Центрального округа от 29 июля 2015 г. N Ф10-2278/2015 по делу N А83-57/2015(А83-744/2015) // СПС "КонсультантПлюс".

В качестве мер предварительной защиты судом могут быть приняты только те конкретные меры, о которых ходатайствовал административный истец. Возможность самостоятельно выбирать вид обеспечительной меры у суда отсутствует.

4. Форма и содержание заявления о применении мер предварительной защиты, порядок подачи. Согласно **ч. 2 ст. 86** КАС в заявлении о применении мер предварительной защиты по административному иску указываются:

- 1) наименование суда, в который подается заявление;
- 2) сведения об административном истце и административном ответчике (наименование или фамилия, имя и отчество, место нахождения или место жительства, иные известные сведения о них, включая номера телефонов, факсов, адреса электронной почты);
- 3) предмет административного иска;
- 4) причина обращения с заявлением о применении мер предварительной защиты по административному иску и ее обоснование;
- 5) мера предварительной защиты по административному иску, которую лицо, его подавшее, просит применить;
- 6) перечень прилагаемых к заявлению документов.

Аналогичные положения содержатся в **ч. 2 ст. 92** АПК.

Заявление о применении мер предварительной защиты может быть подано в суд:

- одновременно с административным иском;
- до рассмотрения административного дела по существу;
- до вступления решения в законную силу.

В данном случае речь идет о возможности подачи соответствующего заявления в рамках рассмотрения дела в порядке апелляции производства.

Кроме того, **КАС** прямо указывает на возможность изложения просьбы о применении мер предварительной защиты непосредственно в тексте административного искового заявления. В этом случае такая просьба излагается в форме ходатайства. При этом в ходатайстве должны быть указаны причины обращения с подобной просьбой и ее обоснование, а также конкретная мера предварительной защиты, которую лицо просит применить (**п. 4 ч. 2 ст. 86** КАС).

Правовое регулирование данного вопроса применительно к арбитражным судам содержится в **ст. 92** АПК и в целом основывается на аналогичных правилах. Однако в арбитражном процессе возможность подачи заявления о применении обеспечительных мер ограничена моментом принятия судебного решения судом первой инстанции.

5. Процессуальный порядок рассмотрения судом заявления о применении мер предварительной защиты. Заявление о применении мер предварительной защиты рассматривается судьей единолично без извещения лиц, участвующих в деле. Срок рассмотрения заявления - один рабочий день. Согласно **ч. 3 ст. 87** КАС заявление рассматривается не позднее следующего рабочего дня после дня поступления его в суд.

Согласно **ч. 1 ст. 93** АПК арбитражный суд рассматривает заявление об обеспечении иска не позднее следующего дня после поступления заявления в суд.

В теории цивилистического процесса дискуссионным является вопрос о сроке рассмотрения ходатайства об обеспечении иска, если оно изложено в исковом заявлении. В судебной практике выработалась устойчивая позиция, в соответствии с которой срок необходимо исчислять с момента возбуждения гражданского дела. В частности, в соответствии с разъяснениями Пленума ВАС РФ заявление об обеспечении иска не рассматривается, если у суда имеются основания для возвращения искового заявления или оставления его без движения <1>.

<1> **Пункты 7, 8** Постановления Пленума ВАС РФ от 12 октября 2006 г. N 55 "О применении арбитражными судами обеспечительных мер" // Вестник ВАС РФ. 2006. N 12.

Данный подход нашел свое законодательное закрепление в **ч. 6 ст. 87** КАС: "Ходатайство о применении мер предварительной защиты по административному иску, указанных в административном исковом заявлении, рассматривается судом в порядке, предусмотренном настоящей статьей, отдельно от других требований и ходатайств, изложенных в административном исковом заявлении, не позднее следующего рабочего дня после дня принятия административного искового заявления к производству суда".

По результатам рассмотрения заявления суд выносит определение, которое подлежит немедленному исполнению.

Данное определение может быть обжаловано путем подачи частной жалобы, что не приостанавливает его исполнение (**ст. 90** КАС, **ч. 7 ст. 93** АПК).

6. Отмена и замена мер предварительной защиты: основания и процессуальный порядок. Меры предварительной защиты могут быть отменены судом как по собственной инициативе, так и по заявлению лиц, участвующих в деле.

Поскольку рассмотрение вопроса об отмене или о замене мер предварительной защиты не требует такой срочности, как разрешение вопроса о принятии этих мер, заявление об отмене или о замене мер предварительной защиты рассматривается в судебном заседании в пятидневный срок со дня поступления соответствующего заявления в суд. Лица, участвующие в деле, извещаются о времени и месте судебного заседания, однако их неявка не препятствует рассмотрению вопроса по существу.

По результатам рассмотрения данного вопроса судом выносится определение, которое может быть обжаловано путем подачи частной жалобы. В случае подачи жалобы суд приостанавливает действие определения.

По общему правилу в случае отказа в удовлетворении административного иска действие мер предварительной защиты сохраняется вплоть до вступления решения суда в законную силу. Однако суд своим определением может отменить указанные меры. Если же административный иск был удовлетворен судом, меры предварительной защиты продолжают действовать до исполнения решения суда.

§ 2. Процессуальные сроки

1. Понятие и виды процессуальных сроков. **Процессуальный срок** - это предусмотренный законом или назначаемый судом определенный промежуток или момент времени, с которым связывается необходимость совершения конкретных процессуальных действий либо наступления иных правовых последствий.

Виды процессуальных сроков:

- 1) по субъектам, которым адресован срок:
 - установленные для суда;
 - установленные для участников процесса и иных лиц;
 - установленные одновременно для суда и иных участников процесса;

2) по порядку установления:

- установленные законом;
- установленные судом;

3) по способу исчисления:

- определяемые конкретным промежутком времени;
- определяемые указанием на конкретную календарную дату;
- определяемые указанием на конкретное событие (например, "до вступления решения суда в законную силу").

2. Порядок исчисления процессуальных сроков. По общему правилу течение процессуальных сроков начинается на следующий день после наступления события или календарной даты, которыми определено его начало. Однако если процессуальное действие должно совершиться немедленно, то течение срока начинается немедленно с наступления даты или события, которыми определено его начало.

Процессуальные сроки исчисляются годами, месяцами и днями. Кроме того, допускается возможность исчисления процессуального срока в часах: например, в соответствии с ч. 1 ст. 267 КАС административное исковое заявление о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение подается в суд в течение 48 часов с момента помещения данного гражданина в специальное учреждение. В этом случае течение процессуального срока начинается непосредственно с наступления даты или события, которыми определено его начало.

Окончание процессуальных сроков определяется по правилам ст. 93 КАС и ст. 114 АПК:

1) процессуальный срок, исчисляемый годами, истекает в соответствующие месяц и число последнего года установленного процессуального срока;

2) процессуальный срок, исчисляемый месяцами, истекает в соответствующее число последнего месяца установленного срока. В случае, если окончание процессуального срока, исчисляемого месяцами, приходится на месяц, который не имеет соответствующего числа, процессуальный срок истекает в последний день этого месяца;

3) в случае, если последний день процессуального срока приходится на нерабочий день, днем окончания процессуального срока считается следующий за ним рабочий день. При этом если согласно ч. 3 ст. 113 АПК в срок, исчисляемый днями, не включаются нерабочие дни, то КАС аналогичной нормы не содержит;

4) процессуальный срок, определяемый часами, оканчивается по истечении последнего часа установленного процессуального срока.

Процессуальное действие, для совершения которого установлен процессуальный срок (за исключением процессуального срока, исчисляемого часами), может быть совершено до 24 часов последнего дня процессуального срока. В случае если жалоба, документы или денежные суммы были сданы в организацию почтовой связи до 24 часов последнего дня установленного процессуального срока, срок не считается пропущенным. В случае если процессуальное действие должно быть совершено непосредственно в суде или другой организации, процессуальный срок истекает в тот час, когда в этом суде или этой организации по установленным правилам заканчивается рабочий день или прекращаются соответствующие операции.

При определении конкретных процессуальных сроков следует учитывать рекомендации Пленума ВАС РФ, данные в Постановлении от 25 декабря 2013 г. N 99 "О процессуальных сроках" <1>, поскольку разъяснения по вопросам судебной практики применения законов и иных нормативных правовых актов арбитражными судами, данные Пленумом ВАС РФ, сохраняют свою силу до принятия соответствующих решений Пленумом ВС РФ (ч. 1 ст. 3 Федерального конституционного закона от 4 июня 2014 г. N 8-ФКЗ <2>).

<1> Вестник ВАС РФ. 2014. N 3.

<2> Федеральный конституционный закон от 4 июня 2014 г. N 8-ФКЗ "О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "Об арбитражных судах в Российской Федерации" и статью 2 Федерального конституционного закона "О Верховном Суде Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2014. N 23. Ст. 2921.

3. Последствия пропуска процессуальных сроков и порядок их восстановления. По общему правилу право на совершение процессуальных действий погашается с истечением установленного для его совершения процессуального срока. Следует понимать, что данное правило распространяется только на сроки, установленные для участников процесса. Что касается сроков, установленных для суда, то в теории отмечают их "служебный" характер. Истечение указанного срока не влияет на процессуальное правоотношение и не прекращает обязанность суда по совершению необходимого действия <1>.

<1> См.: Гражданский процесс: Учебник / Отв. ред. В.В. Ярков. М.: Инфотропик Медиа, 2012. С. 123.

Законодательство предусматривает возможность восстановления процессуальных сроков на основании заявления (КАС) или ходатайства (АПК) заинтересованного лица. Такое заявление (ходатайство) подается в суд, в котором должно быть совершено процессуальное действие, одновременно с совершением самого действия. В заявлении должны быть указаны уважительные причины пропуска срока с приложением соответствующих подтверждающих документов.

При разрешении вопроса об отнесении тех или иных причин к уважительным необходимо руководствоваться рекомендациями, неоднократно высказанными пленумами ВС РФ и ВАС РФ. В частности, применительно к физическим лицам об уважительности причин свидетельствуют обстоятельства, связанные с личностью лица (тяжелая болезнь, беспомощное состояние, неграмотность и т.п.).

Применительно к юридическим лицам не могут рассматриваться в качестве уважительных причин необходимость согласования с вышестоящим органом (иным лицом) вопроса о подаче апелляционной (кассационной) жалобы, нахождение представителя заявителя в командировке (отпуске), кадровые перестановки, отсутствие в штате организации юриста, смена руководителя (его нахождение в длительной командировке, отпуске), а также иные внутренние организационные проблемы юридического лица <1>.

<1> Пункт 34 Постановления Пленума ВАС РФ "О процессуальных сроках".

Что касается восстановления срока на подачу апелляционной жалобы, то об уважительности причин его пропуска также свидетельствуют получение лицом, не присутствовавшим в судебном заседании, в котором закончилось разбирательство дела, копии решения суда по истечении срока обжалования или когда времени, оставшегося до истечения этого срока, явно недостаточно для ознакомления с материалами дела и составления мотивированных апелляционных жалобы, представления; неразъяснение судом первой инстанции порядка и срока обжалования решения суда; несоблюдение судом срока, на который может быть отложено составление мотивированного решения суда, или срока высылки копии решения суда лицам, участвующим в деле, но не присутствовавшим в судебном заседании, в котором закончилось разбирательство дела, если такие нарушения привели к невозможности подготовки и подачи мотивированных апелляционных жалобы, представления в установленный для этого срок <1>.

<1> Пункт 8 Постановления Пленума ВС РФ от 19 июня 2012 г. N 13 "О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регламентирующих производство в суде апелляционной инстанции" // Российская газета. N 147. 2012. 29 июня.

Разрешение вопроса о восстановлении пропущенного срока производится судом без извещения лиц, участвующих в деле. Однако с учетом сложности процессуального вопроса КАС предусматривает возможность вызова судом заинтересованных лиц в судебное заседание. По итогам суд выносит определение, которое может быть обжаловано путем подачи частной жалобы. Однако в случае удовлетворения заявления арбитражным судом ч. 4 ст. 117 АПК позволяет ограничиться указанием на это в соответствующем судебном акте.

Помимо института восстановления пропущенных сроков ст. 118 АПК допускает возможность продления арбитражным судом назначенного им процессуального срока на основании соответствующего заявления лица, участвующего в деле. В КАС подобный механизм законодательно не предусмотрен.

§ 3. Судебные извещения и вызовы

1. Способы извещения. Действующее законодательство предусматривает ряд способов извещения лица о времени и месте судебного разбирательства:

- заказное письмо с уведомлением о вручении;
- судебная повестка с уведомлением о вручении;
- телефонограмма;
- телеграмма;
- сообщение с использованием факсимильной или иных средств связи.

Перечень способов извещения не является исчерпывающим, однако они должны позволять суду убедиться в получении адресатом судебного извещения или вызова.

Кроме того, КАС предусматривает возможность извещения лиц, участвующих в деле, посредством отправки СМС-сообщения или направления извещения или вызова по электронной почте. Согласие лица, участвующего в деле, на извещение посредством СМС-сообщения либо по электронной почте должно быть подтверждено распиской, в которой наряду с данными об этом лице и его согласием на уведомление такими способами указывается номер его мобильного телефона или адрес электронной почты, на которые направляется извещение.

Судебная повестка - это наиболее распространенная в судебной практике судов общей юрисдикции форма судебных извещений и вызовов.

В судебных повестках или иных судебных извещениях, адресованных лицам, участвующим в деле, предлагается представить в суд все имеющиеся у них доказательства по административному делу, а также указывается на последствия непредставления доказательств и неявки в суд извещаемых или вызываемых лиц, разъясняется обязанность сообщать суду причины неявки.

Одновременно с судебной повесткой или иным судебным извещением, адресованными административному ответчику, судья направляет копию административного искового заявления, а с судебной повесткой или иным судебным извещением, адресованными административному истцу, - копию объяснений в письменной форме административного ответчика, если объяснения поступили в суд.

Помимо персонального извещения информация о принятии административного искового заявления, жалобы или представления к производству, о времени и месте судебного заседания или совершения отдельного процессуального действия размещается судом на официальном сайте соответствующего суда в сети Интернет не позднее чем за 15 дней до начала судебного заседания или совершения отдельного процессуального действия, если иное не предусмотрено процессуальным кодексом (ч. 7 ст. 96 КАС, ч. 1 ст. 121 АПК). Однако по ряду категорий административных дел соблюдение данного правила заведомо невозможно в связи с сокращенным сроком их рассмотрения (например, ст. 241 КАС).

2. Основные правила доставки и вручения судебных извещений. КАС подробно регламентирует процедуру доставки и вручения судебных повесток. Можно выделить следующие основные правила:

1) судебная повестка, адресованная гражданину, вручается ему лично под расписку на подлежащем возврату в суд корешке повестки;

2) в случае, если лицо, доставляющее судебную повестку, не застанет вызываемого в суд гражданина по месту его жительства, повестка вручается кому-либо из проживающих совместно с ним взрослых членов семьи с их согласия для последующего вручения адресату;

3) вручение судебной повестки по некоторым категориям административных дел допускается только лично адресату, а именно:

- по делам, связанным с помещением иностранного гражданина или лица без гражданства, подлежащих депортации или реадмиссии, в предназначенное для этого специальное учреждение;
- по делам, связанным с административным надзором;
- по делам, связанным с принудительной госпитализацией гражданина в психиатрические, противотуберкулезные и иные медицинские организации, а также психиатрическим освидетельствованием гражданина;

4) судебная повестка, адресованная организации, вручается соответствующему должностному лицу, которое расписывается в ее получении на корешке повестки;

5) в случае временного отсутствия адресата лицо, доставляющее судебную повестку, отмечает на корешке повестки, куда выбыл адресат и когда ожидается его возвращение. В случае если место пребывания адресата неизвестно, об этом делается отметка на подлежащей вручению судебной повестке с указанием даты и времени совершенного действия, а также источник информации.

Арбитражный суд по общему правилу извещает участников процесса путем направления им копии судебного акта не позднее чем за 15 дней до начала судебного заседания или совершения процессуального действия. Однако в случаях, не терпящих отлагательства, арбитражный суд может известить или вызвать лиц, участвующих в деле, и иных участников арбитражного процесса телефонограммой, телеграммой, по факсимильной связи или электронной почте либо с использованием иных средств связи.

Специфическая норма содержится в ст. 121 АПК, которая налагает на лиц, участвующих в деле, обязанность после получения информации о возбуждении дела самостоятельно принимать меры по получению информации о движении дела. При этом лица, участвующие в деле, несут риск наступления неблагоприятных последствий в результате непринятия мер по получению информации о движении дела, если суд располагает информацией о том, что указанные лица надлежащим образом извещены о начавшемся процессе, за исключением случаев, когда лицами, участвующими в деле, меры по получению информации не могли быть приняты в силу чрезвычайных и непредотвратимых обстоятельств.

3. Надлежащее извещение. Извещение считается надлежащим, если судебные извещения и вызовы вручены с таким расчетом, чтобы заинтересованные лица имели достаточный срок для подготовки к административному делу и для

своевременной явки в суд. Этот срок должен определяться в каждом случае с учетом места жительства лиц, участвующих в деле, их осведомленности об обстоятельствах дела, возможности подготовиться к судебному разбирательству, а также сложности дела <1>.

<1> Пункт 2 Постановления Пленума ВС РФ "О применении норм Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении и разрешении дел в суде первой инстанции".

Нарушение судом обязанности по надлежащему извещению лиц, участвующих в деле, о времени и месте судебного заседания является безусловным основанием для отмены судебного решения (п. 2 ч. 1 ст. 310 КАС, п. 2 ч. 4 ст. 270 АПК).

Однако закон предусматривает возможность так называемого квазинадлежащего извещения:

- 1) если адресат отказался от вручения судебной повестки (ст. 100 КАС);
- 2) если адресат не известил суд о перемене своего адреса во время производства по административному делу, вследствие чего судебная повестка была направлена по старому адресу (ст. 101 КАС).

Ряд дополнительных условий, соблюдение которых позволяет считать извещение надлежащим, содержится в ст. 123 АПК. В частности, надлежащим извещением признается вручение извещения представителю лица, участвующего в деле.

§ 4. Судебные расходы

1. Понятие и виды судебных расходов. Действующее процессуальное законодательство не содержит нормативного определения понятия "судебные расходы". В законе лишь традиционно указывается, что все судебные расходы по административному делу подразделяются на государственную пошлину и издержки, связанные с рассмотрением административного дела.

Судебные расходы - это денежные суммы, уплачиваемые лицами, участвующими в деле, в связи с рассмотрением и разрешением судом административного дела.

2. Государственная пошлина. Нормативное определение понятия "государственная пошлина" содержится в ст. 333.16 НК: "Государственная пошлина - это сбор, взимаемый с лиц, указанных в статье 333.17 настоящего Кодекса, при их обращении в государственные органы, органы местного самоуправления, иные органы и (или) к должностным лицам, которые уполномочены в соответствии с законодательными актами Российской Федерации, законодательными актами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, за совершением в отношении этих лиц юридически значимых действий, предусмотренных настоящей главой, за исключением действий, совершаемых консульскими учреждениями Российской Федерации".

Государственная пошлина по административному делу - это сбор, взимаемый с административного истца в федеральный бюджет за рассмотрение и разрешение судом его административного иска.

Размеры и порядок уплаты государственной пошлины регулируются гл. 25.3 части второй НК. В частности, предусмотрена необходимость уплаты государственной пошлины в следующих случаях:

1) при подаче административного искового заявления имущественного характера, подлежащего оценке, - в зависимости от цены иска;

2) при подаче административного искового заявления об оспаривании (полностью или частично) нормативных правовых актов (нормативных актов) государственных органов, Центрального банка РФ, государственных внебюджетных фондов, органов местного самоуправления, государственных корпораций, должностных лиц, а также административного искового заявления об оспаривании ненормативных правовых актов Президента РФ, Совета Федерации Федерального Собрания РФ, Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации:

- для физических лиц - 300 руб.;
- для организаций - 4500 руб.;

3) при подаче административного искового заявления о признании ненормативного правового акта недействительным и о признании решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц незаконными:

- для физических лиц - 300 руб.;
- для организаций - 2 тыс. руб.;

4) при подаче административного искового заявления о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок:

- для физических лиц - 300 руб.;
- для организаций - 6 тыс. руб.;

5) при подаче апелляционной жалобы и (или) кассационной жалобы - 50% размера государственной пошлины, подлежащей уплате при подаче искового заявления неимущественного характера.

Виды государственной пошлины:

- 1) простая - уплачивается в твердой денежной сумме;
- 2) пропорциональная - уплачивается в процентном соотношении от какой-либо суммы;
- 3) смешанная - комбинирует твердую денежную сумму и проценты от какой-либо суммы.

КАС не оперирует понятием "цена иска", поскольку большинство административных исков являются неимущественными и не подлежат оценке. Вместе с тем по делам о взыскании обязательных платежей и санкций сумма платежей, подлежащих взысканию, образует цену соответствующего административного иска.

Льготы по уплате государственной пошлины, основания и порядок освобождения от ее уплаты, уменьшения ее размера, а также отсрочки и рассрочки уплаты государственной пошлины также устанавливаются гл. 25.3 НК.

Освобождение от уплаты государственной пошлины производится на основании закона в зависимости от характера спора (например, п. 7, 12, 18 ч. 1 ст. 333.36 НК) или от субъекта спора (ст. 333.35 НК).

Действующий НК прямо не предусматривает возможность суда освободить административного истца от уплаты государственной пошлины по его письменному ходатайству с учетом его материального положения. Согласно ч. 2 ст. 333.20 НК суд вправе лишь уменьшить размер государственной пошлины, а также отсрочить или рассрочить ее уплату. Однако с учетом правовой позиции КС РФ суд вправе принять решение о снижении госпошлины вплоть до нулевого размера, если иное уменьшение ее размера не обеспечивает беспрепятственный доступ к правосудию <1>.

<1> Определение КС РФ от 13 июня 2006 г. N 274-О "По жалобам граждан Ахалбадашвили Мамуки Гурамовича и Молдованова Константина Викторовича на нарушение их конституционных прав подпунктом 10 пункта 1 статьи 333.19 Налогового кодекса Российской Федерации" // СПС "КонсультантПлюс".

3. Издержки, связанные с рассмотрением административного дела. К издержкам, связанным с рассмотрением

административного дела, относятся:

- 1) суммы, подлежащие выплате свидетелям, экспертам, специалистам и переводчикам (ст. 107 АПК, ст. 108 КАС);
- 2) расходы на оплату услуг переводчика, понесенные иностранными гражданами и лицами без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;
- 3) расходы на проезд и проживание сторон, заинтересованных лиц, связанные с явкой в суд;
- 4) расходы на оплату услуг представителей;
- 5) расходы на производство осмотра на месте;
- 6) почтовые расходы, связанные с рассмотрением административного дела и понесенные сторонами и заинтересованными лицами;
- 7) другие признанные судом необходимыми расходы.

От возмещения издержек, связанных с рассмотрением административного дела, освобождаются:

- 1) административные истцы, административные ответчики, являющиеся инвалидами I и II групп;
- 2) общественные организации инвалидов, если они являются административными истцами и административными ответчиками, а также если они представляют в суде интересы своих членов;
- 3) ветераны Великой Отечественной войны, ветераны боевых действий и ветераны военной службы, являющиеся административными истцами и административными ответчиками;
- 4) малоимущие граждане, признанные таковыми в соответствии с законодательством о порядке учета среднедушевого дохода для признания граждан малоимущими, являющиеся административными истцами и административными ответчиками.

4. Распределение судебных расходов между сторонами. По общему правилу стороне, в пользу которой состоялось решение суда, суд присуждает с другой стороны все понесенные по делу судебные расходы. Исключение составляют те категории лиц, которые освобождены от уплаты судебных издержек в силу ст. 107 КАС. Кроме того, суд вправе освободить лицо от уплаты денежных сумм, подлежащих выплате свидетелям, экспертам и специалистам или предназначенных для оплаты других признанных судом необходимыми расходов, связанных с рассмотрением административного дела, с учетом его имущественного положения.

По делам о взыскании обязательных платежей и санкций судебные расходы распределяются между сторонами пропорционально удовлетворенным требованиям.

Аналогичные правила применяются при пересмотре судебных решений в порядке апелляции и кассационного производств. В случаях если суд вышестоящей инстанции, не передавая дело на новое рассмотрение, изменит состоявшееся решение суда нижестоящей инстанции или примет новое решение, он соответственно изменяет распределение судебных расходов с учетом правил, установленных ст. 111 КАС. Если в этих случаях суд вышестоящей инстанции не изменил решение суда в части распределения судебных расходов, этот вопрос должен решить суд первой инстанции по заявлению лица, заинтересованного в его разрешении.

Определенные особенности в механизме распределения судебных расходов порождает совершение сторонами распорядительных действий:

1) при отказе административного истца от административного искового заявления понесенные им судебные расходы административным ответчиком не возмещаются. Административный истец возмещает административному ответчику расходы, понесенные им в связи с ведением административного дела;

2) в случае, если административный истец не поддерживает свои требования вследствие добровольного удовлетворения их административным ответчиком после предъявления административного искового заявления, все понесенные административным истцом по делу судебные расходы, в том числе расходы на оплату услуг представителя, по просьбе административного истца взыскиваются с административного ответчика;

3) при заключении соглашения о примирении стороны должны предусмотреть порядок распределения судебных расходов, в том числе расходов на оплату услуг представителей. В случае если стороны при заключении соглашения о примирении не предусмотрели такой порядок распределения судебных расходов, этот вопрос решается судом.

Если одна из сторон административного дела освобождена от уплаты судебных расходов, их распределение происходит по правилам ст. 114 КАС.

5. Особенности взыскания расходов на оплату услуг представителя. Некоторыми особенностями обладает взыскание расходов на оплату услуг представителя.

Во-первых, компенсация расходов на оплату услуг представителя производится только на основании соответствующего ходатайства заинтересованной стороны, предъявленного в суд в строго письменной форме.

Во-вторых, расходы на оплату услуг представителя взыскиваются в разумных пределах.

В-третьих, если сторона, обязанная возместить расходы на оплату услуг представителя, освобождена от их возмещения, указанные расходы возмещаются за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета.

Применительно к данной норме следует учитывать позицию КС РФ, в соответствии с которой суд не вправе уменьшать сумму расходов на оплату услуг представителя произвольно, тем более если другая сторона не заявляет возражения и не представляет доказательства чрезмерности взыскиваемых с нее расходов <1>.

<1> **Определение** КС РФ от 21 декабря 2004 г. N 454-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью "Траст" на нарушение конституционных прав и свобод частью 2 статьи 110 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации" // СПС "КонсультантПлюс".

Перечень примерных критериев, на основе которых суду следует определять разумность расходов на оплату услуг представителя, содержится в п. 20 информационного письма Президиума ВАС РФ от 13 августа 2004 г. N 82 "О некоторых вопросах применения Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации" <1>. В частности, к ним относятся: нормы расходов на служебные командировки, установленные правовыми актами; стоимость экономных транспортных услуг; время, которое мог бы затратить на подготовку материалов квалифицированный специалист; сложившаяся в регионе стоимость оплаты услуг адвокатов; имеющиеся сведения статистических органов о ценах на рынке юридических услуг; продолжительность рассмотрения и сложность дела.

<1> Вестник ВАС РФ. 2004. N 10.

§ 5. Меры процессуального принуждения

1. Понятие и виды мер процессуального принуждения. Выделение мер процессуального принуждения в самостоятельный правовой институт является новеллой КАС. В действующих ГПК и АПК содержится глава "Судебные штрафы", правовое регулирование иных мер процессуальной ответственности содержится в разрозненных статьях Кодексов.

Меры процессуального принуждения - это установленные КАС действия, которые применяются к лицам,

нарушающим установленные в суде правила и препятствующим осуществлению административного судопроизводства ([ч. 1 ст. 116 КАС](#)).

Для поддержания порядка в процессе и обеспечения нормального хода административного судопроизводства суд уполномочен на принятие следующих мер:

- 1) ограничение выступления участника судебного разбирательства или лишение участника судебного разбирательства слова;
- 2) предупреждение;
- 3) удаление из зала судебного заседания;
- 4) привод;
- 5) обязательство о явке;
- 6) судебный штраф.

Такие меры, как ограничение или лишение слова, а также обязательство о явке, предусмотрены в процессуальном законодательстве впервые.

2. Основные правила применения мер процессуального принуждения. Правовое регулирование оснований и порядка применения мер процессуального принуждения базируется на следующих основных правилах:

- меры процессуального принуждения применяются немедленно после совершения лицом соответствующего нарушения;
- за одно нарушение может быть применена одна мера процессуального принуждения;
- процессуальное оформление применения мер процессуального принуждения происходит в форме вынесения определения.

В случае применения судом такой меры принуждения, как ограничение выступления участника судебного разбирательства или лишение участника судебного разбирательства слова, данное определение имеет протокольную форму.

В протокол должны быть занесены:

- основания применения меры принуждения;
- наименование принятой меры принуждения;
- возражения лица, в отношении которого приняты такие меры.

Поскольку вынесение данного определения не препятствует возможности дальнейшего движения дела, [КАС](#) предусматривает возможность его обжалования только при обжаловании решения суда.

Во всех остальных случаях применение мер процессуального принуждения оформляется путем вынесения самостоятельного определения. В определении указываются:

- лицо, в отношении которого оно вынесено;
- место жительства или место пребывания этого лица;
- основания применения меры процессуального принуждения;
- иные необходимые сведения, в том числе предусмотренные [ч. 1 ст. 199 КАС](#), устанавливающей общие требования к содержанию судебных определений.

Определение суда о применении меры процессуального принуждения может быть обжаловано отдельно от решения суда.

3. Ограничение выступления участника судебного разбирательства или лишение участника судебного разбирательства слова. [Статья 118 КАС](#) содержит две самостоятельные меры процессуального принуждения, обе из которых впервые получили свое законодательное закрепление:

1) ограничение от имени суда выступления участника судебного разбирательства, если он касается вопроса, не имеющего отношения к судебному разбирательству.

Данная мера процессуального принуждения коррелирует с правилом относимости доказательств, согласно которому суд принимает только те доказательства, которые имеют значение для рассмотрения и разрешения административного дела;

2) лишение участника судебного разбирательства от имени суда слова, если он самовольно нарушает последовательность выступлений, дважды не исполняет требования председательствующего, допускает грубые выражения или оскорбительные высказывания либо призывает к осуществлению действий, преследуемых в соответствии с законом.

4. Предупреждение. Удаление из зала судебного заседания. В случае нарушения участником судебного разбирательства порядка в судебном заседании председательствующий в судебном заседании вправе:

- 1) объявить ему от имени суда предупреждение;
- 2) удалить его от имени суда из зала судебного заседания на все время судебного заседания либо на его часть.

Выбор конкретной меры процессуального принуждения в данном случае производится председательствующим по собственному усмотрению.

При повторном нарушении порядка в судебном заседании [КАС](#) предусматривает в качестве единственно возможной меры процессуального принуждения удаление из зала заседания суда на все время судебного заседания.

Аналогичная правовая конструкция содержится в [ч. 4 ст. 154 АПК](#).

5. Привод. Данная мера процессуального принуждения может применяться к следующим субъектам административного судопроизводства:

- лицам, участвующим в деле, участие которых в судебном разбирательстве является обязательным в соответствии с законом или признано обязательным судом;
- свидетелям.

Согласно [ч. 2 ст. 120 КАС](#) привод не может применяться к несовершеннолетним лицам, беременным женщинам, лицам, которые ввиду болезни, возраста или других уважительных причин не в состоянии явиться в судебное заседание по вызову суда.

Применение привода в качестве меры административного принуждения возможно при соблюдении ряда условий:

- во-первых, лицо должно быть надлежащим образом извещено о времени и месте судебного заседания;
- во-вторых, лицо должно дважды не явиться в суд без уважительных причин либо не сообщить о причинах своей неявки.

О применении привода суд выносит определение, в котором должны быть указаны дата, время и место, куда лицо должно быть доставлено. Исполнение данного определения возложено законом на территориальные органы службы судебных приставов-исполнителей по месту производства по административному делу либо по месту жительства, месту пребывания (нахождения), месту работы, службы или учебы лица, которое подлежит приводу.

Наименование соответствующего органа, которому поручено исполнение привода, также должно быть указано в определении суда.

Определение суда о приводе подлежит немедленному исполнению.

В случае осуществления административного судопроизводства арбитражным судом механизм привода

законодательством не предусмотрен.

6. Обязательство о явке. Данная мера процессуального принуждения, как и привод, может быть применена к лицу, участие которого в судебном разбирательстве в соответствии с законом является обязательным или признано судом обязательным.

Обязательство о явке - это оформленное в письменной форме обязательство лица своевременно являться по вызову суда в судебном заседании, а в случае перемены места жительства или места пребывания (нахождения) незамедлительно сообщать об этом суду.

В качестве последствий неисполнения обязательства о явке закон указывает на возможность применения к соответствующему лицу привода либо штрафа.

7. Судебный штраф. Судебный штраф - это денежное взыскание, налагаемое судом в случаях, прямо предусмотренных **КАС**.

Размер максимально допустимого судебного штрафа зависит от субъекта, на который налагается штраф:

- органы государственной власти, иные государственные органы - до 100 тыс. руб.;

- органы местного самоуправления, иные органы и организации, которые наделены отдельными государственными или иными публичными полномочиями, - до 80 тыс. руб.;

- организации - до 50 тыс. руб.;

- должностные лица - до 30 тыс. руб.;

- государственные или муниципальные служащие - до 10 тыс. руб.;

- граждане - до 5 тыс. руб.

АПК также дифференцирует размер максимально допустимого штрафа в зависимости от субъекта, однако градация менее детальная. Согласно **ст. 119 АПК** максимальный размер штрафа для граждан составляет 2500 руб., для должностных лиц - 5 тыс. руб., для организаций - 100 тыс. руб.

Основанием для наложения штрафа является проявленное неуважение к суду, если данные действия не влекут уголовную ответственность. Кроме того, законодательство предусматривает возможность применения штрафа в качестве меры процессуального принуждения в следующих случаях:

1) неисполнение обязательства о явке (**ч. 3 ст. 121 КАС**);

2) противодействие стороны своевременной подготовке административного дела к судебному разбирательству, в том числе непредставление или несвоевременное представление возражений и необходимых доказательств (**ч. 5 ст. 135 КАС**);

3) нарушение порядка в судебном заседании (**ч. 2 ст. 143 КАС, ч. 5 ст. 154 АПК**);

4) повторная неявка представителя лица, участвующего в деле, если **КАС** предусмотрено обязательное ведение административного дела с участием представителя (**ч. 4 ст. 150 КАС**);

5) неявка в судебное заседание без уважительных причин лиц, участие которых при рассмотрении административного дела в силу закона является обязательным или признано судом обязательным (**ч. 3 ст. 150 КАС, ч. 4 ст. 156 АПК**);

6) неявка в судебное заседание вызванных экспертов, специалистов, переводчиков, не представивших сведений об уважительных причинах неявки (**ч. 3 ст. 151 КАС, ч. 2 ст. 157 АПК**);

7) несообщение в суд о принятых мерах по устранению выявленных нарушений законности на основании вынесенного судом частного определения (**ч. 3 ст. 200 КАС**);

8) непредставление истребуемых судом доказательств (**ч. 12 ст. 226 КАС, ч. 9 ст. 66 АПК**) и т.д.

Судебные штрафы взыскиваются в доход федерального бюджета. Если штраф наложен на должностных лиц государственных органов, органов местного самоуправления и других органов, организаций, на государственных и муниципальных служащих, то он взыскивается из личных средств этих лиц.

Вопрос о наложении на лицо судебного штрафа разрешается в судебном заседании, по итогам которого суд выносит мотивированное определение. На определение о наложении судебного штрафа может быть подана частная жалоба лицом, на которое наложен судебный штраф, в течение месяца со дня получения копии данного определения.

Механизм сложения штрафа в административном судопроизводстве не предусмотрен (в гражданском судопроизводстве возможность сложения штрафа и уменьшения его размера установлена **ст. 106 ГПК**).

Раздел II. ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА В СУДЕ ПЕРВОЙ ИНСТАНЦИИ

Глава VI. АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ИСК И ВОЗБУЖДЕНИЕ ДЕЛА В СУДЕ ПЕРВОЙ ИНСТАНЦИИ

§ 1. Понятие и элементы административного иска. Виды административных исков

1. Понятие административного иска. Среди ученых-процессуалистов нет единства в вопросе о допустимости выделения такой категории, как административный иск. Одни из них полагают, что иск является неким родовым понятием, которое присуще всем отраслям права. Этот подход позволяет отдельно выделять административный и уголовный иски. Другие исходят из того, что иск - категория гражданско-правового процесса, соответственно никакого публичного иска (административного, уголовного) быть не может. С принятием **КАС** впервые в легальный оборот было введено понятие "административный иск". Действующее законодательство не содержит соответствующей дефиниции, однако, учитывая выработанные процессуальной наукой подходы к пониманию исковой защиты, можно дать следующее определение административного иска.

Административный иск - обращенное в суд первой инстанции требование о защите публичных материальных прав, свобод и законных интересов.

С административным иском могут обратиться:

а) частные субъекты (граждане, юридические лица);

б) публичные субъекты, которые в случаях, предусмотренных законом, наделены полномочиями требовать в судебном порядке исполнения публично-правовых обязанностей, а также иными полномочиями, реализация которых возможна исключительно в судебной процедуре.

Административный иск как процессуальную конструкцию следует отличать от административного искового заявления как документа. Во-первых, административное исковое заявление может содержать несколько административных исков (в тех случаях, когда административным истцом сформулировано более одного материально-правового требования или же когда одно материально-правовое требование базируется на разных основаниях). Во-вторых, административный иск - категория динамичная (с течением процесса его элементы могут изменяться); напротив, административное исковое заявление - категория статичная (будучи однажды поданным в суд первой инстанции, оно приобщается к материалам

судебного дела и остается неизменным, даже если сам административный иск претерпевает изменения).

2. Элементы административного иска. Элементы административного иска - это его составные части, которые характеризуют существо конкретного административного иска, его правовую природу.

Элементы административного иска - это то, что позволяет его индивидуализировать. Как известно, процессуальный закон (как в гражданском, так и в административном судопроизводстве) не допускает повторного рассмотрения тождественных исков. Именно совокупность элементов административного иска используется законодателем для определения тождественности (см. п. 4 ч. 1 ст. 128, п. 2 ч. 1 ст. 194, п. 4 ч. 1 ст. 196 КАС, п. 1 ч. 1 ст. 148, п. 2, 3 ч. 1 ст. 150 АПК).

Итак, к элементам административного иска следует относить:

1) **предмет административного иска** - материально-правовое требование административного истца к административному ответчику.

Предмет административного иска включает в себя:

а) предмет спора - то, по поводу чего возник конкретный правовой спор.

Предметом спора могут быть деньги (при взыскании обязательных платежей и санкций), конкретные юридические факты (например, результаты определения кадастровой стоимости - при их оспаривании), властные решения, действия, бездействие (при заявлении требования о признании таких решений, действий, бездействия незаконными) и т.д.;

б) способ защиты публичных прав, свобод и законных интересов.

В соответствии с ч. 1 ст. 124 КАС к таким способам относятся требования:

- о признании не действующим полностью или в части нормативного правового акта, принятого административным ответчиком;

- о признании незаконным полностью или в части решения, принятого административным ответчиком, либо совершенного им действия (бездействия);

- об обязанности административного ответчика принять решение по конкретному вопросу или совершить определенные действия в целях устранения допущенных нарушений прав, свобод и законных интересов административного истца;

- об обязанности административного ответчика воздержаться от совершения определенных действий;

- об установлении наличия или отсутствия полномочий на решение конкретного вопроса органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, организацией, наделенными отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностным лицом.

В отличие от гражданского законодательства, предусматривающего, что способы защиты гражданских прав устанавливаются законом (ст. 12 ГК), в административном судопроизводстве законодатель допускает возможность использования также и способов, прямо законом не предусмотренных (ч. 2 ст. 124 КАС);

2) **основание административного иска** - юридические факты, которыми административный истец обосновывает свое материально-правовое требование.

От основания административного иска необходимо отличать доказательства как фактические данные, которые используют для подтверждения наличия или отсутствия фактов;

3) **субъектный состав участников материально-правового спора** (административный истец и административный ответчик).

Изначально субъектный состав определяется административным истцом при подаче административного искового заявления. Однако в последующем он может корректироваться по основаниям, установленным законом (например, при процессуальном правопреемстве или при замене ненадлежащего административного ответчика).

3. Виды административных исков. Административные иски можно классифицировать по различным основаниям.

Непосредственно в КАС исходя из характера материально-правового требования выделяются, в частности, административные иски:

- о признании нормативного правового акта недействующим;

- об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями;

- о досрочном прекращении полномочий судьи за совершение им дисциплинарного проступка;

- об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости;

- о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок;

- о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации;

- о запрете деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами;

- о прекращении деятельности средств массовой информации;

- о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение и др.

По процессуальной цели административные иски можно разделить на:

1) **административные иски о признании** - иски, в которых административный истец просит подтвердить наличие (отсутствие) спорного публичного правоотношения, признать за ним спорное публичное право, установить наличие (отсутствие) полномочий на решение конкретного вопроса определенным публичным органом либо констатировать несоответствие акта, решения, действия (бездействия) нормативному правовому акту.

Судебное решение, принятое по административному иску о признании, не воздействует на спорное материальное правоотношение, не влечет возникновения новых материальных правоотношений, не разрешает вопросы о применении административных ограничений в отношении физических лиц либо об ограничении правосубъектности организаций. Цель, которую преследует административный истец, предъявляя такие иски, не связана с возложением на административного ответчика обязанности совершить какие-либо действия, принять решение. Все, чего добивается административный истец, - это лишь констатация определенной правовой "статистики" - разрешение вопроса о наличии (отсутствии) публичного права, правоотношения или полномочий на решение конкретного вопроса определенным публичным органом либо разрешение вопроса о несоответствии акта, решения, действия (бездействия) нормативному правовому акту.

В случае если судом будет принято решение об удовлетворении административного иска о признании, оно не подлежит исполнению - его правовой эффект состоит уже в самом факте такой судебной констатации. Соответственно, не возникает и необходимости в добровольном или принудительном исполнении такого судебного акта. В то же время необходимо учитывать, что в некоторых случаях процессуальный закон позволяет суду выйти за пределы исковых требований. Например, удовлетворяя требование о признании оспариваемого решения, действия (бездействия) незаконными, суд в судебном решении должен указать на обязанность административного ответчика устранить нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца (п. 1 ч. 2 ст. 227 КАС). Такой подход законодателя не ставит под сомнение саму конструкцию административных исков о признании - здесь важно понимать, что дискреционное

полномочие, которым закон наделяет суд, по сути, означает лишь право последнего инициировать самостоятельное исковое требование помимо воли административного истца.

Административные иски о признании подразделяют на:

а) положительные - иски, в которых требование сводится к подтверждению спорного публичного права (правоотношения) либо полномочий определенного публичного органа;

б) отрицательные - иски, в которых требование сводится к установлению факта отсутствия спорного публичного права (правоотношения), полномочий определенного публичного органа либо к констатации несоответствия акта, решения, действия (бездействия) нормативному правовому акту;

2) **административные иски о присуждении (административные иски с исполнительной силой)** - иски, в которых административный истец просит принудить административного ответчика к принятию решения либо совершению определенных действий, направленных на восстановление нарушенного публичного права либо на обеспечение публичного интереса.

Следует обратить внимание на то, что в административных исках о присуждении требование административного истца о признании за ним конкретного публичного права (полномочия) отдельно не выделяется, сам по себе этот факт лишь входит в предмет доказывания. Конечная цель этих исков всегда связана с реальной передачей имущества, совершением определенных действий, принятием решения и т.п. Судебное решение об удовлетворении такого иска возлагает на административного ответчика конкретную обязанность, а потому подлежит добровольному или принудительному исполнению;

3) **преобразовательные (конститутивные) административные иски** - иски, направленные на возникновение, изменение или прекращение публичного материального правоотношения либо на разрешение вопросов о применении административных ограничений в отношении физических лиц или об ограничении правосубъектности организаций, их ликвидации.

Специфика таких исков состоит в том, что само судебное решение обеспечивает реализацию публичного интереса весьма своеобразным образом - оно не констатирует наличие или отсутствие спорного публичного права (как в исках о признании), не понуждает административного ответчика к совершению каких-либо действий, принятию решений (как в исках о присуждении), однако оно непосредственно воздействует на элементы публичных правоотношений - на их субъектов, а также на публичные права и обязанности. Именно под влиянием судебного решения, к примеру, может быть ограничена правовая сфера физического лица (при применении к нему административных ограничений - см. [гл. 29 КАС](#)). Равным образом судебное решение может воздействовать на правовую сферу организации (например, при приостановлении ее деятельности - см. [гл. 27 КАС](#)). Наконец, судебное решение может вторгнуться в содержание конкретных публичных прав и обязанностей (здесь в качестве примера можно привести предусмотренное [гл. 25 КАС](#) производство по административным делам об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости, в рамках которого заинтересованное лицо вправе оспорить результаты определения кадастровой стоимости объекта недвижимости).

Отдельного упоминания требует производство по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов. Дело в том, что правовая природа административного иска об оспаривании нормативного правового акта может варьироваться в зависимости от того, каков поражающий эффект судебного решения, признавшего нормативный правовой акт не соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу. Согласно [п. 1 ч. 2, п. 1 ч. 4 ст. 215 КАС](#) по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд может вынести решение об удовлетворении заявленных требований, при этом момент, с которого оспоренный нормативный правовой акт становится недействующим, определяется двояко: либо со дня вступления решения суда в законную силу, либо с иной определенной судом даты. Если поражающий эффект судебного решения направлен в перспективу, то, очевидно, можно говорить о преобразовательном характере административного иска и принятого судебного решения, поскольку именно судебное решение прекратило на будущее те позитивно-правовые последствия, которые возникли с момента вступления в силу оспоренного нормативного акта. Однако что изменится, если суд придет к выводу, что нормативный акт изначально не породил правовых последствий, а потому дата признания его недействующим должна совпадать с датой вступления его в силу? Здесь следует говорить о принципиально иной модели административного иска - о модели отрицательного иска о признании.

Преобразовательные административные иски подразделяют на:

а) **правопорождающие** - административные иски, удовлетворение которых влечет возникновение нового материального правоотношения между административным истцом и административным ответчиком;

б) **правоизменяющие** - административные иски, удовлетворение которых влечет изменение существующего между административным истцом и административным ответчиком материального правоотношения, либо ограничивает правосубъектность организаций, либо ведет к наложению административных ограничений в отношении физических лиц;

в) **правопрекращающие** - административные иски, удовлетворение которых влечет прекращение существующего между административным истцом и административным ответчиком материального правоотношения, либо ликвидацию организации, либо прекращение деятельности средства массовой информации.

Как правило, при рассмотрении правоизменяющих и правопрекращающих административных исков спор о самом факте существования публичного материального правоотношения отсутствует. Например, стороны не отрицают, что в государственный кадастр недвижимости внесены конкретные результаты определения кадастровой стоимости, однако по некоторым причинам административный истец считает, что результаты определения кадастровой стоимости не соответствуют рыночной стоимости объекта недвижимости, и именно эти результаты он требует изменить, используя конструкцию правоизменяющего преобразовательного иска.

§ 2. Распоряжение средствами исковой защиты

В силу принципа диспозитивности стороны и некоторые иные участвующие в деле лица наделяются правами, реализация которых может существенно повлиять на течение процесса. В процессуальной науке общеупотребимым является выражение "распорядительные действия сторон", под которыми понимают действия, предусмотренные [ч. 1 - 4 ст. 46 КАС, ч. 1 - 4 ст. 49 АПК](#) (законодатель, кстати, тоже использует этот термин в [п. 4 ч. 1 ст. 138](#) и [ч. 2 ст. 157 КАС](#)).

Право на совершение распорядительных действий принадлежит:

а) сторонам (это вытекает из буквального содержания [ч. 1 - 4 ст. 46 КАС, ч. 1 - 4 ст. 49 АПК](#));

б) с определенными изъятиями - прокурору, а также государственным органам, органам местного самоуправления, иным органам, должностным лицам, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, уполномоченным по правам человека в субъекте РФ, обратившимся в суд в порядке [ст. 39, 40 КАС, ст. 52, 53 АПК](#).

Административный истец вправе по своему усмотрению:

1) **отказаться от административного иска**. Отказ от административного иска представляет собой заявленное административным истцом в суде безусловное отречение от судебной защиты конкретного публичного права или интереса. Отказ от административного иска не следует смешивать с отказом от материального права: последнее продолжает

существовать и после отказа от административного иска (субъективное право прекращается только по основаниям, установленным материальным законодательством).

Отказ от административного иска не может быть сделан под условием (суд, установив, что административный истец отказывается от административного иска под условием совершения административным ответчиком или иными лицами каких-либо действий, не может такой отказ принять, а потому обязан продолжить рассмотрение дела).

Отказ от административного иска как распорядительное действие возможен по любой категории административных дел.

По буквальному толкованию ч. 2 ст. 46 КАС и ч. 2 ст. 49 АПК право на отказ от административного иска может быть реализовано лишь в суде первой и апелляционной инстанций. Соответственно, в случае если административный истец, к примеру, заявит об отказе от административного иска в суде кассационной инстанции, в удовлетворении такого заявления должно быть отказано. Такое инстанционное ограничение в реализации данного распорядительного полномочия следует подвергнуть критике. Право на судебную защиту, по сути, представляет собой возможность обратиться к судебной процедуре, а также к механизмам принудительного исполнения судебного акта. Такая возможность реализуется волей лица, ищущего судебной защиты, в ее основе лежит диспозитивное начало. Вне зависимости от стадии, на которой находится административное дело, административный истец реализует именно эту возможность. В его воле в любой момент отказаться от государственной судебной процедуры. Ограничивать такое диспозитивное полномочие инстанционными границами, по сути, означает превращать право на судебную защиту в некую обязанность. Это, конечно, недопустимо. Вряд ли в качестве контраргумента следует рассматривать идею стабильности правовых последствий вступления решения в законную силу: получается, что, инициировав судебную процедуру и перейдя некий рубикон в виде апелляционной инстанции, административный истец становится заложником своего волеизъявления. Безусловно, отмена законного и обоснованного судебного решения в связи с отказом истца от административного иска - явление не самое положительное (отмененное решение уже могло быть исполнено, факты, установленные в таком решении, могли выступать в качестве преюдициальных в другом деле и т.д.). Но все негативные моменты, связанные с такой отменой, не носят фатального характера, так как действующее законодательство имеет необходимый инструментарий, позволяющий восстановить положение, существовавшее до вступления решения в законную силу. По этим соображениям полагаем, что ограничение в праве на отказ от административного иска противоречит конституционному праву на судебную защиту.

Принятие судом отказа от административного иска является основанием для прекращения производства по административному делу (ч. 3 ст. 157, п. 3 ч. 1 ст. 194 КАС, п. 4 ч. 1 ст. 150 АПК).

Свои особенности имеет отказ от административного иска, заявленный прокурором и иными лицами, обратившимися за защитой прав и законных интересов других лиц.

В арбитражном процессе законодатель исходит из того, что сам по себе отказ прокурора (иных органов и лиц, обратившихся в защиту прав и интересов других лиц) от предъявленного им административного иска не влияет на судебное производство. Приоритетным будет являться волеизъявление так называемого материального истца (лица, в чьих интересах возбуждено судебное дело) - см. ч. 4 ст. 52, ч. 5 ст. 53 АПК.

В судах общей юрисдикции реализован принципиально иной подход. Здесь законодатель выделяет две ситуации:

а) для случая, когда административный иск предъявлен в интересах конкретного лица, отказ прокурора (органов, организаций и граждан, обратившихся в защиту прав и интересов других лиц) от административного иска является основанием для оставления соответствующего заявления без рассмотрения (ч. 6 ст. 39, ч. 7 ст. 40 КАС);

б) для случая, когда административный иск предъявлен в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, отказ прокурора (органов, организаций и граждан, обратившихся в защиту прав и интересов других лиц) от административного иска по общему правилу не влияет на судебное производство, и только если такой отказ связан с удовлетворением административным ответчиком заявленных требований, законодатель предусматривает в качестве последствия прекращения производства по административному делу (ч. 5 ст. 39, ч. 6 ст. 40 КАС);

2) **изменить предмет административного иска.** Изменение предмета административного иска представляет собой изменение материально-правовых требований, которое возможно в двух формах:

а) изменение способа защиты публичных прав, свобод и законных интересов. К примеру, первоначально административный истец предъявил административный иск о признании нормативного правового акта, принятого государственным органом, недействующим. Впоследствии, учитывая, что оспариваемые положения носят индивидуально-определенный характер, административный истец заявил об изменении способа защиты, потребовав признать решение, которое принял государственный орган, незаконным;

б) изменение предмета спора. Изменение предмета спора - это качественная замена предмета спора. Например, административный истец вместо одного действия судебного пристава-исполнителя оспаривает другое.

Важно отметить, что изменение предмета административного иска не имеет ничего общего с отказом от административного иска. Изменяя административный иск, административный истец не отказывается от первоначального требования (соответственно, в последующем административный истец вправе, к примеру, в рамках нового административного дела повторно заявить тот первоначальный административный иск, предмет которого был изменен).

Изменение предмета административного иска возможно лишь в суде первой инстанции;

3) **изменить основания административного иска.** Изменение основания административного иска предполагает корректировку обстоятельств, на которые административный истец ссылается, обосновывая свои материальные требования. Не является изменением административного иска представление новых доказательств, даже если они подтверждают или опровергают какие-либо обстоятельства, на которые административный истец ранее не ссылался (для изменения основания административного иска необходимо, чтобы сам административный истец сделал соответствующее заявление).

Истец вправе изменить либо основание, либо предмет административного иска (одновременное изменение основания и предмета административного иска невозможно). Поэтому суд, установив, что ходатайство (заявление) административного истца направлено к одновременному изменению предмета и основания административного иска, отказывает в его удовлетворении.

Изменение основания административного иска возможно лишь в суде первой инстанции;

4) **увеличить или уменьшить размер исковых требований.** Увеличение и уменьшение размера исковых требований допускаются только в отношении имущества, определенного родовыми признаками (обычно это имеет место применительно к денежным требованиям). Увеличение размера исковых требований не может быть связано с предъявлением дополнительных исковых требований, которые не были административным истцом заявлены в административном исковом заявлении.

Следует обратить внимание на то, что институт увеличения (уменьшения) размера исковых требований прямо предусмотрен в ч. 1 ст. 49 АПК, но отсутствует в КАС. Подобное отсутствие является следствием законотворческой недоработки, поскольку потребность в использовании данного процессуального института объективно существует, например, в случае когда уже после предъявления административного иска контрольный орган считает, что требовать уплаты санкции следует в повышенном размере.

Увеличение (уменьшение) размера исковых требований возможно лишь в суде первой инстанции.

Административный ответчик вправе при рассмотрении административного дела **признать административный иск** полностью или частично.

Признание административного иска - это адресованное суду безусловное согласие административного ответчика с материально-правовыми требованиями административного истца, выраженное в установленной процессуальным законом форме.

Признание административного иска административным ответчиком (и принятие такого признания судом) является достаточным основанием для удовлетворения требований административного истца, т.е. вынесения судебного решения об удовлетворении исковых требований.

Признание административного иска следует отличать от признания факта (ст. 65 КАС, ч. 3 ст. 70 АПК), которое, по сути, лишь влечет отпадение необходимости доказывать признанный факт по общим правилам. К примеру, административный ответчик, признавая основание для взыскания обязательного платежа, может одновременно сослаться на пропуск давностных сроков для такого взыскания и просить вынести судебное решение об отказе в удовлетворении исковых требований.

Признание административного иска допускается при рассмотрении дела в суде любой инстанции.

Ни суд, ни другие участники процесса не могут вторгаться в диспозитивные правомочия сторон, в том числе при совершении распорядительных действий. Однако суд в соответствии с ч. 5 ст. 46 КАС, ч. 5 ст. 49 АПК не принимает отказ административного истца от административного иска, уменьшение им размера исковых требований, признание административным ответчиком административного иска, если это (альтернативно):

- противоречит закону (под противоречием закону понимается нарушение императивных норм; такие нормы могут либо касаться самого содержания публичного правоотношения, либо выступать в качестве императивных процессуальных запретов);

- нарушает права других лиц (под другими лицами понимаются любые субъекты, права которых нарушаются либо могут быть нарушены при условии принятия судом распорядительных действий сторон; при этом не имеет значения, имеют другие лица какой-либо процессуальный статус или таковым не обладают).

Стороны также вправе заключить **мировое соглашение (соглашение о примирении)**. Подробнее об этом институте см. гл. VIII учебника.

§ 3. Административное исковое заявление

Действующее законодательство устанавливает следующие требования к административному исковому заявлению.

С точки зрения **формы** допускается как письменная, так и электронная - посредством заполнения формы, размещенной на официальном сайте соответствующего суда в сети Интернет (ч. 8 ст. 125 КАС, ч. 1 ст. 125 АПК).

С точки зрения **содержания** закон (ч. 2 ст. 125 КАС) определяет исчерпывающий перечень сведений, которые должны быть отражены в тексте административного искового заявления:

- наименование суда, в который подается административное исковое заявление;

- наименование административного истца, если административным истцом является орган, организация или должностное лицо, место их нахождения, для организации также сведения о ее государственной регистрации; фамилия, имя и отчество административного истца, если административным истцом является гражданин, его место жительства или место пребывания, дата и место его рождения, сведения о высшем юридическом образовании при намерении лично вести административное дело, по которому КАС предусмотрено обязательное участие представителя; наименование или фамилия, имя и отчество представителя, его почтовый адрес, сведения о высшем юридическом образовании, если административное исковое заявление подается представителем; номера телефонов, факсов, адреса электронной почты административного истца, его представителя;

- наименование административного ответчика, если административным ответчиком является орган, организация или должностное лицо, место их нахождения, для организации и индивидуального предпринимателя также сведения об их государственной регистрации (если известны); фамилия, имя, отчество административного ответчика, если административным ответчиком является гражданин, его место жительства или место пребывания, дата и место его рождения (если известны); номера телефонов, факсов, адреса электронной почты административного ответчика (если известны);

- сведения о том, какие права, свободы и законные интересы лица, обратившегося в суд, или иных лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление, нарушены, или о причинах, которые могут повлечь за собой их нарушение;

- содержание требований к административному ответчику и изложение оснований и доводов, посредством которых административный истец обосновывает свои требования;

- сведения о соблюдении досудебного порядка урегулирования спора, если данный порядок установлен федеральным законом;

- сведения о подаче жалобы в порядке подчиненности и результатах ее рассмотрения при условии, что такая жалоба подавалась;

- иные сведения в случаях, если их указание предусмотрено положениями КАС, определяющими особенности производства по отдельным категориям административных дел;

- перечень прилагаемых к административному исковому заявлению документов.

В целом аналогичные требования к содержанию искового заявления содержатся и в арбитражном процессе (см. ч. 2 ст. 125 АПК).

В соответствии с ч. 1 ст. 126 КАС к административному исковому заявлению прилагаются:

- уведомления о вручении или иные документы, подтверждающие вручение другим лицам, участвующим в деле, копий административного искового заявления и приложенных к нему документов, которые у них отсутствуют.

Данная обязанность распространяется на административных истцов, обладающих государственными или иными публичными полномочиями. Иные субъекты (административные истцы, не обладающие государственными или иными публичными полномочиями) вправе направить другим лицам, участвующим в деле, копии административного искового заявления и приложенных к нему документов, которые у них отсутствуют. Если они не реализовали это право, то копии указанных документов должны быть приложены к административному исковому заявлению, а их направление другим лицам, участвующим в деле, будет производиться судом;

- документ, подтверждающий уплату государственной пошлины в установленном порядке и размере либо право на получение льготы по уплате государственной пошлины, или ходатайство о предоставлении отсрочки, рассрочки, об уменьшении размера государственной пошлины с приложением документов, свидетельствующих о наличии оснований для этого;

- документы, подтверждающие обстоятельства, на которых административный истец основывает свои требования, при условии что административный истец по данной категории административных дел не освобожден от доказывания каких-либо из этих обстоятельств;

- документ, подтверждающий наличие высшего юридического образования у гражданина, который является административным истцом и намерен лично вести административное дело, по которому КАС предусмотрено обязательное участие представителя;

- доверенность или иные документы, удостоверяющие полномочия представителя административного истца, документ, подтверждающий наличие у представителя высшего юридического образования, если административное исковое заявление подано представителем;

- документы, подтверждающие соблюдение административным истцом досудебного порядка урегулирования административных споров, если данный порядок установлен федеральным законом, или документы, содержащие сведения о жалобе, поданной в порядке подчиненности, и результатах ее рассмотрения, при условии что такая жалоба подавалась.

Перечень прилагаемых документов в арбитражном процессе имеет свою специфику. В частности, в соответствии с ч. 1 ст. 126 АПК необходимо приложение:

- копии свидетельства о государственной регистрации в качестве юридического лица или индивидуального предпринимателя;

- копии определения арбитражного суда об обеспечении имущественных интересов до предъявления иска (если такое определение выносилось);

- выписки из Единого государственного реестра юридических лиц или Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей с указанием сведений о месте нахождения или месте жительства истца и ответчика и (или) приобретении физическим лицом статуса индивидуального предпринимателя либо прекращении физическим лицом деятельности в качестве индивидуального предпринимателя или иного документа, подтверждающего указанные сведения или отсутствие таковых.

§ 4. Предъявление административного иска и возбуждение производства по делу

Предъявление административного иска складывается из следующих действий:

- составления в определенной форме и с определенным содержанием административного искового заявления;

- подачи административного искового заявления с приложенными документами в суд;

- вынесения судом соответствующего определения.

Поступившее в суд административное исковое заявление рассматривается судьей единолично в течение трех дней (в арбитражном процессе - пяти дней). На стадии возбуждения производства по делу суд может вынести одно из следующих определений.

1. Определение о принятии административного искового заявления к производству. Данное определение судья обязан вынести, если отсутствуют основания для оставления административного искового заявления без движения, возвращения либо отказа в принятии.

С момента вынесения указанного определения возбуждается производство по административному делу, что влечет правовые последствия как для суда (проведение подготовки дела к судебному разбирательству, самого судебного разбирательства и т.д.), так и для участников процесса (например, с момента возбуждения производства по делу административный ответчик вправе предъявить встречный административный иск).

2. Определение об оставлении административного искового заявления без движения. Основаниями для оставления административного искового заявления без движения являются (ч. 1 ст. 130 КАС, ч. 1 ст. 128 АПК):

а) несоблюдение требований о форме и содержании административного искового заявления;

б) несоблюдение требований о прилагаемых к административному исковому заявлению документах.

Определение об оставлении административного искового заявления без движения должно содержать указание на конкретное нарушение, допущенное административным истцом. Кроме того, в определении суд обязан установить точную календарную дату, не позднее которой должны быть устранены выявленные недостатки. Эта дата определяется судом самостоятельно, при этом должно учитываться требование закона о том, что срок для устранения недостатков должен быть разумным. При определении срока суд принимает во внимание характер выявленных недостатков, продолжительность действий, необходимых для их устранения, а также сроки прохождения почтовой корреспонденции.

Копия определения об оставлении административного искового заявления без движения направляется только административному истцу.

Если лицо, подавшее административное исковое заявление, в установленный в определении об оставлении административного искового заявления без движения срок исправит недостатки, указанные судьей, административное исковое заявление считается поданным в день первоначального обращения этого лица в суд. При этом суд выносит определение о принятии административного искового заявления к производству.

Если административный истец в установленный срок не выполнит указания судьи, перечисленные в определении, административное исковое заявление считается неподанным и возвращается подавшему его лицу со всеми приложенными к нему документами.

3. Определение о возвращении административного искового заявления. В соответствии с ч. 1 ст. 129 КАС судья возвращает административное исковое заявление, если:

а) административным истцом не соблюден установленный федеральным законом обязательный досудебный порядок урегулирования данной категории административных споров;

б) дело неподсудно данному суду. Под неподсудностью следует понимать нарушение правил территориальной и родовой подсудности;

в) административное исковое заявление подано лицом, не обладающим административной процессуальной дееспособностью;

г) административное исковое заявление не подписано или подписано и подано в суд лицом, не имеющим полномочий на его подписание и (или) подачу в суд;

д) в производстве этого или другого суда либо арбитражного суда имеется возбужденное ранее дело по спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям;

е) до вынесения определения о принятии административного искового заявления к производству суда от лица, обратившегося в суд, поступило заявление о возвращении административного искового заявления;

ж) не исправлены недостатки данного административного искового заявления и документов, приложенных к нему, в срок, установленный в определении об оставлении административного искового заявления без движения.

Судья также возвращает административное исковое заявление, если на момент его подачи оспариваемый нормативный правовой акт или его оспариваемые положения не вступили в силу (ч. 2 ст. 210 КАС). КАС предусмотрены и некоторые иные случаи, когда суд обязан вынести определение о возвращении административного искового заявления (см. ч. 2 ст. 232, п. 2 - 4 ч. 1 ст. 254).

В арбитражном процессе основания для возвращения ограничиваются лишь несколькими случаями (ч. 1 ст. 129 АПК):

- а) если дело неподсудно данному арбитражному суду;
- б) если до вынесения определения о принятии искового заявления к производству арбитражного суда от истца поступило ходатайство о возвращении заявления;
- в) если не устранены обстоятельства, послужившие основаниями для оставления искового заявления без движения, в срок, установленный в определении суда;
- г) если отклонено ходатайство о предоставлении отсрочки, рассрочки уплаты государственной пошлины, об уменьшении ее размера.

Копия определения о возвращении административного искового заявления направляется только административному истцу. Возвращение административного искового заявления не препятствует повторному обращению административного истца в суд с иском к тому же административному ответчику, о том же предмете и по тем же основаниям (повторное обращение представляет собой новое самостоятельное административное исковое заявление, вопрос о принятии которого будет рассмотрен по общим правилам).

4. Определение об отказе в принятии административного искового заявления. Институт отказа в принятии заявления предусмотрен **КАС**, но отсутствует в **АПК**. В соответствии с **ч. 1 ст. 128 КАС** судья отказывает в принятии административного искового заявления в случае, если:

1) административное исковое заявление не подлежит рассмотрению и разрешению судом в порядке административного судопроизводства, поскольку это заявление рассматривается и разрешается в ином судебном порядке, в том числе судом в порядке гражданского или уголовного судопроизводства либо арбитражным судом в порядке, предусмотренном арбитражным процессуальным законодательством.

По сути, здесь законодатель выделил два самостоятельных основания для отказа в принятии административного искового заявления:

а) неподведомственность спора (т.е. спор подведомствен иному юрисдикционному органу - арбитражному суду, уставному суду, КС РФ и т.д.);

б) спор подлежит разрешению судом общей юрисдикции в порядке иного вида судопроизводства (имеется в виду гражданское и уголовное судопроизводство);

2) административное исковое заявление подано в защиту прав, свобод и законных интересов другого лица органом государственной власти, иным государственным органом, органом местного самоуправления, организацией, должностным лицом либо гражданином, которым **КАС** или другими федеральными законами не предоставлено такое право;

3) из административного искового заявления об оспаривании нормативного правового акта, решения или действия (бездействия) не следует, что этими актом, решением или действием (бездействием) нарушаются либо иным образом затрагиваются права, свободы и законные интересы административного истца;

4) имеется вступившее в законную силу решение суда по административному спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям, определение суда о прекращении производства по данному административному делу в связи с принятием отказа административного истца от административного иска, утверждением соглашения о примирении сторон или имеется определение суда об отказе в принятии административного искового заявления;

5) при подаче административного искового заявления об оспаривании нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия), нарушающих права, свободы и законные интересы неопределенного круга лиц, будет установлено, что имеется вступившее в законную силу решение суда, принятое по административному иску о том же предмете.

В некоторых случаях для отдельных категорий административных дел **КАС** предусматривает и иные основания для отказа в принятии административного искового заявления. Например, дополнительное основание для отказа в принятии административного искового заявления о признании нормативного правового акта недействующим установлено в **ч. 1 ст. 210 КАС**: определение об отказе выносится в случае, если на момент подачи административного искового заявления о признании нормативного правового акта недействующим оспариваемый нормативный правовой акт или его оспариваемые положения прекратили свое действие.

Главное процессуальное последствие вынесения определения об отказе в принятии административного искового заявления состоит в том, что оно исключает возможность повторного обращения заявителя в суд с тождественным административным иском (этим институт отказа в принятии административного искового заявления отличается от института возвращения).

Копия определения об отказе в принятии административного искового заявления направляется только административному истцу.

Глава VII. ПОДГОТОВКА АДМИНИСТРАТИВНОГО ДЕЛА К СУДЕБНОМУ РАЗБИРАТЕЛЬСТВУ

§ 1. Цели, задачи и значение подготовки административного дела к судебному разбирательству. Срок подготовки

Подготовка к судебному разбирательству является обязательной стадией по каждому административному делу. Начиная с 1960-х гг. подготовка дела к судебному разбирательству стала обязательной по всем гражданским (к которым относили и дела, возникающие из публичных правоотношений), а затем и арбитражным делам. С принятием **КАС** положение об обязательности данной стадии воспроизведено и для административных дел. В хорошей подготовке дела залог правильного и своевременного рассмотрения дела. Последствием плохой подготовки является отложение судебного разбирательства, а нередко и отмена судебного акта ввиду неправильного определения обстоятельств, имеющих значение для административного дела, недоказанности установленных судом первой инстанции обстоятельств, имеющих значение для административного дела, несоответствия выводов суда первой инстанции, изложенных в решении суда, обстоятельствам административного дела (**ч. 2 ст. 310 КАС**).

Поэтому целью подготовки дела является правильное и своевременное рассмотрение административного дела (**ст. 132 КАС**).

КАС не определяет задачи подготовки дела к судебному разбирательству. Однако они очевидны исходя из анализа соответствующей главы **КАС**, а также отчетливо обозначены в **АПК (ч. 1 ст. 133)**:

- определение характера спорного правоотношения и подлежащего применению законодательства;
- определение обстоятельств, имеющих значение для правильного рассмотрения дела;
- разрешение вопроса о составе лиц, участвующих в деле, и других участников арбитражного процесса;
- оказание содействия лицам, участвующим в деле, в представлении необходимых доказательств;
- примирение сторон.

Стадия подготовки дела начинается с момента принятия административного иска к производству и возбуждения производства по административному делу, о чем судья выносит определение. **КАС** предусматривает альтернативу: судья может вынести самостоятельное определение о подготовке административного дела к судебному разбирательству, в

котором указывает действия, которые необходимо совершить сторонам и другим лицам, участвующим в деле, а также сроки совершения этих действий, но может указать на подготовку и в определении о принятии административного искового заявления к производству суда. До возбуждения производства по делу недопустимо совершение действий по подготовке дела к судебному разбирательству (абз. 2 п. 2 Постановления Пленума ВС РФ "О подготовке гражданских дел к судебному разбирательству" <1>). Аналогичное положение содержится в Постановлении Пленума ВАС РФ от 20 декабря 2006 г. N 65 "О подготовке дела к судебному разбирательству" <2> (п. 3).

<1> Несмотря на то что приведенное [Постановление](#) относится к подготовке гражданских дел, многие его положения применимы и к административным делам.

<2> Вестник ВАС РФ. 2007. N 4.

Подготовка дела к судебному разбирательству проводится судьей единолично с участием сторон, их представителей, заинтересованных лиц. В арбитражных судах предусмотрено участие помощников судей в подготовке дела. Так, согласно п. 2 Постановления Пленума ВАС РФ "О подготовке дела к судебному разбирательству" помощник судьи оказывает содействие судье в организации судебного процесса, его планировании, в организации проведения собеседования и предварительного заседания, совершает иные действия, связанные с оказанием содействия судье в подготовке дела к судебному разбирательству, в том числе информирует судью о наличии доказательств надлежащего извещения лиц, участвующих в деле, об их ходатайствах и заявлениях, связанных с организацией процесса и движением дела, а также информирует лиц, участвующих в деле, и их представителей о реквизитах арбитражного суда и информационных ресурсах, из которых они могут получить сведения о движении дела. Однако помощник судьи не вправе выполнять функции по осуществлению правосудия и совершать действия, влекущие за собой возникновение, изменение либо прекращение прав или обязанностей лиц, участвующих в деле, и других участников арбитражного процесса.

Закон не устанавливает временной отрезок, отведенный для подготовки дела. Судья должен самостоятельно определить срок для подготовки дела, исходя из обстоятельств, относящихся к конкретному административному делу, и процессуальных действий, которые надлежит совершить. При этом должен приниматься во внимание установленный срок для рассмотрения административного дела - до истечения двух месяцев со дня поступления административного искового заявления в суд, включая срок на подготовку административного дела к судебному разбирательству, если иные сроки рассмотрения и разрешения административных дел не установлены [КАС](#). Другой срок установлен, например, для административных дел, рассматриваемых ВС РФ, - до трех месяцев.

§ 2. Процессуальные действия судьи по подготовке административного дела к судебному разбирательству

Совокупность процессуальных действий, совершаемых на стадии подготовки административного дела к судебному разбирательству, складывается как из действий судьи, так и из действий лиц, участвующих в деле.

Судья при подготовке административного дела к судебному разбирательству действует единолично, совершая ряд действий, которые могут быть разделены на несколько взаимосвязанных групп.

1. Хотя [КАС](#) не называет в качестве задач стадии подготовки дела к судебному разбирательству уточнение обстоятельств, имеющих значение для дела, определение подлежащего применению законодательства, тем не менее без этих действий подготовка невозможна. В соответствии с разъяснением ВС РФ под уточнением обстоятельств, имеющих значение для правильного разрешения дела, следует понимать действия по определению юридических фактов, лежащих в основании требований и возражений сторон, с учетом характера спорного правоотношения и норм материального права, подлежащих применению. В случае заблуждения сторон относительно фактов, имеющих юридическое значение, судья на основании норм материального права, подлежащих применению, разъясняет им, какие факты имеют значение для дела и на ком лежит обязанность их доказывания (п. 5 Постановления Пленума ВС РФ "О подготовке гражданских дел к судебному разбирательству").

2. Работа с лицами, участвующими в деле. Данная группа действий охватывает разные аспекты.

Во-первых, направление сторонам копий документов. Появление такой функции у суда предопределено особенностями регламентации подачи административного иска в суд (ч. 7 ст. 125 КАС), когда не всегда административный истец обязан направлять административному ответчику административный иск и приложенные к нему документы. Так, административный истец, не обладающий государственными или иными публичными полномочиями, может, но не обязан направить другим лицам, участвующим в деле, копии административного искового заявления и приложенных к нему документов, которые у них отсутствуют, заказным письмом с уведомлением о вручении или иным способом, позволяющим суду убедиться в получении адресатом копий заявления и документов. Соответственно, если административный истец не воспользовался этим правом, то суд осуществляет направление указанных документов. По этой причине хронологически первое, что делает суд, - направляет административному ответчику и заинтересованному лицу копии административного искового заявления и приложенных к нему документов, если они не были направлены.

Одновременно суд должен установить разумный срок для представления в суд возражений в письменной форме по существу административного искового заявления и направления их копий административному истцу и заинтересованному лицу. Следует отметить, что в арбитражном процессе избрана иная модель: лица, участвующие в деле, самостоятельно производят обмен составительскими документами, сообщая об этом суду. Так, истец направляет исковое заявление ответчику и уведомляет суд об этом, приложив документ о направлении ответчику иска. Точно так же ответчик направляет отзыв на исковое заявление и истцу, и в суд.

Во-вторых, судья вызывает стороны, их представителей и разъясняет им процессуальные права и обязанности, последствия совершения или несоблюдения сторонами процессуальных действий в установленный процессуальный срок; спрашивает административного истца, административного ответчика, их представителей по существу заявленных требований и возражений; выясняет, поддерживает ли административный истец административное исковое заявление полностью или в части, признает ли административный ответчик административное исковое заявление полностью или в части.

Суд разрешает вопрос о необходимости обязательного личного участия в судебном заседании лиц, участвующих в деле. Если суд придет к выводу об обязательности их участия, то об этом должно быть указано в определении суда.

В-третьих, судья решает вопрос о составе лиц, участвующих в деле. Возможность участия тех или иных лиц в процессе по конкретному делу определяется характером спорного правоотношения и наличием материально-правового интереса. Поэтому определение возможного круга лиц, которые должны участвовать в деле, начинается с анализа правоотношений и установления конкретных носителей прав и обязанностей (п. 17 Постановления Пленума ВС РФ "О подготовке гражданских дел к судебному разбирательству"). В зависимости от особенностей административного дела судья разрешает вопрос о вступлении в административное дело других административных истцов, административных ответчиков и заинтересованных лиц, а также вопрос о замене ненадлежащего административного ответчика.

В-четвертых, суд может столкнуться с необходимостью решения вопроса о соединении или разъединении

нескольких требований.

3. Собрание доказательств по административному делу. Поскольку суд отвечает за правильность определения предмета доказывания, постольку первое, что делает любой судья, - определяет обстоятельства, подлежащие доказыванию по конкретному делу. К примеру, заявлено требование о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок. Соответственно, предмет доказывания охватывает установление следующих обстоятельств:

- правовая и фактическая сложность дела;
- поведение административного истца и иных участников судебного процесса;
- достаточность и эффективность действий суда или судьи, осуществляемых в целях своевременного рассмотрения

дела;

- достаточность и эффективность осуществляемых в целях своевременного исполнения судебного акта действий органов, организаций или должностных лиц, на которых возложены обязанности по исполнению судебных актов;
- общая продолжительность судебного разбирательства по делу и неисполнения судебного акта.

Определив обстоятельства предмета доказывания, суд рассматривает вопрос о получении необходимых доказательств и предлагает представить их сторонам в определенный судом срок.

Поскольку собрание доказательств может вызвать сложности, суд при необходимости оказывает лицам, не обладающим властными и иными публичными полномочиями, содействие в представлении доказательств и истребует их. При этом важно отметить, что в силу **ст. 63 КАС** суд оказывает содействие любому лицу, участвующему в деле, в истребовании доказательств, а не только тем, кто не обладает властными и иными публичными полномочиями. Такой подход упомянутой **статьи** обоснован как принципами равенства сторон и состязательности, так и объективной невозможностью даже для лица, наделенного властными и иными публичными полномочиями, получить требуемое доказательство. Суд по административным делам может истребовать доказательства по своей инициативе.

Суд также разрешает вопросы о вызове свидетелей, назначении экспертизы, привлечении к участию в судебном процессе специалиста, переводчика.

В случаях, не терпящих отлагательства, суд разрешает вопрос об исследовании и осмотре на месте письменных и вещественных доказательств, а также принимает иные меры, связанные с представлением доказательств.

В тех случаях, когда невозможно истребовать доказательство, которое находится на территории вне юрисдикции суда, рассматривающего дело, суд выносит определение о судебном поручении соответствующему или нижестоящему суду. Этот суд, исполняя судебное поручение, исследует указанное доказательство и направляет в суд, давший судебное поручение, протокол судебного заседания.

Судья вправе с учетом мнения участвующих в деле лиц назначить при подготовке дела к судебному разбирательству экспертизу во всех случаях, когда необходимость экспертного заключения следует из обстоятельств дела и представленных доказательств. Необходимость привлечения специалиста может возникнуть у суда для получения консультаций (**п. 13, 14** Постановления Пленума ВС РФ "О подготовке гражданских дел к судебному разбирательству").

4. Рассмотрение ходатайств лиц, участвующих в деле. Ходатайства могут носить самый разный характер. Как было отмечено ранее, это может быть ходатайство об истребовании доказательств, о проведении экспертизы, вызове свидетелей, консультации специалиста и пр. Особо закон выделяет рассмотрение ходатайств административного истца или его представителя о применении мер предварительной защиты по административному иску, о рассмотрении дела, в том числе в предварительном судебном заседании, путем использования систем видеоконференц-связи. По результатам рассмотрения указанных ходатайств суд выносит мотивированное определение.

Административный истец или его представитель могут заявить ходатайство о неотложном рассмотрении и разрешении административного дела. Если суд удовлетворяет такое ходатайство, то направляет участникам судебного разбирательства извещения, вызовы, копии определений в возможно короткие сроки с использованием любых технических средств связи (телефонной или факсимильной связи, электронной почты и др.), позволяющих контролировать их получение адресатом.

5. Содействие примирению сторон (если по данной категории административных дел возможно примирение).

Согласно **ч. 1 ст. 137 КАС** примирение сторон может касаться только их прав и обязанностей как субъектов спорных публичных правоотношений и возможно в случае допустимости взаимных уступок сторон. Законодатель отмечает три важных аспекта для примирения сторон по административным делам:

- 1) под примирением понимается исключительно компромисс, основанный на взаимных уступках, что препятствует заключению соглашений о примирении, в которых завуалирован отказ от иска;
- 2) примирение возможно при **допустимости** взаимных уступок. Такой подход характерен для административных дел, в которых государственные органы часто ссылаются на отсутствие законодательного разрешения на определенные уступки противоположной стороне, например, по вопросам взыскания налогов и пр.;
- 3) возможно заключение мирового соглашения по части заявленных требований (**ч. 8 ст. 137 КАС**).

Вместо привычного "мирового соглашения" **КАС** говорит о "соглашении о примирении сторон". Последнее должно содержать условия, на которых стороны пришли к примирению, порядок распределения судебных расходов, в том числе расходов на оплату услуг представителей. Соглашение заключается в письменной форме и подписывается сторонами или их представителями при наличии у них соответствующих полномочий.

Традиционно суд не утверждает соглашение о примирении сторон, если его условия противоречат закону или нарушают права, свободы и законные интересы других лиц. При этом **КАС** включил в противоречие закону несоответствие мирового соглашения **ч. 1 ст. 137** данного Кодекса, т.е. отсутствие допустимых взаимных уступок.

По ходатайству сторон, их представителей суд приостанавливает производство по административному делу на срок, необходимый для примирения сторон (**ч. 2 ст. 137 КАС**).

В арбитражном процессе также уделяется внимание примирению сторон. В связи с этим судья разъясняет сторонам не только их право заключить мировое соглашение, передать дело на рассмотрение третейского суда, обратиться за содействием к посреднику, но и существо и преимущества примирительных процедур, а также правовые последствия этих действий. Так, в рамках подготовки дела к судебному разбирательству судья может отложить проведение предварительного судебного заседания, совершение других подготовительных действий по ходатайству обеих сторон в случае их обращения за содействием к посреднику в целях урегулирования спора или использования иных примирительных процедур (**ч. 2, 7 ст. 158 АПК**) (**п. 13** Постановления Пленума ВАС РФ "О подготовке дела к судебному разбирательству").

При подготовке административного дела к судебному разбирательству судья должен решить вопрос о необходимости проведения предварительного судебного заседания, о дате, времени и месте его проведения. Закон приводит неисчерпывающий перечень действий, которые судья осуществляет на стадии подготовки дела к судебному разбирательству.

Суд наделен властными полномочиями при подготовке дела. Например, если стороны противодействуют своевременной подготовке административного дела к судебному разбирательству, в том числе в случае непредставления или несвоевременного представления административным ответчиком возражений в письменной форме и необходимых

доказательств в назначенный судом срок, невыполнения иных указаний суда, суд может наложить на виновную сторону судебный штраф. Отметим, что закон говорит об ответственности лишь сторон, но не лиц, участвующих в деле.

В соответствии с [абз. 2 п. 9](#) Постановления Пленума ВАС РФ "О подготовке дела к судебному разбирательству" "круг конкретных процессуальных действий по подготовке к судебному разбирательству каждого дела судья определяет, исходя из характера спорного правоотношения и подлежащего применению законодательства, обстоятельств дела, представленных доказательств и других обстоятельств, и указывает на них в определении о подготовке дела к судебному разбирательству".

§ 3. Действия сторон по подготовке административного дела к судебному разбирательству

Несмотря на то что в [гл. 13](#) КАС говорится исключительно о действиях сторон на стадии подготовки административного дела к судебному разбирательству, все лица, участвующие в деле, совершают определенные действия на данной стадии административного процесса.

При подготовке административного дела к судебному разбирательству административный истец или его представитель:

1) передает административному ответчику копии документов, в которых содержатся доказательства, обосновывающие фактические основания административного искового заявления и не приобретенные к административному исковому заявлению, если административный истец не освобожден от обязанности их доказывать;

2) заявляет перед судом ходатайства об истребовании доказательств, которые он не может получить самостоятельно без помощи суда.

Административный ответчик или его представитель:

1) уточняет требования административного истца и фактические основания этих требований;

2) представляет административному истцу или его представителю и суду возражения в письменной форме относительно заявленных требований. Представление возражений на административный иск является обменом состязательными документами, что помогает суду определить предмет доказывания по делу, а сторонам сформировать правовую позицию по делу, собрать необходимые доказательства по административному делу;

3) передает суду доказательства, обосновывающие возражения относительно административного искового заявления, а административному истцу или его представителю копии документов, в которых содержатся эти доказательства. Возложение на стороны административного дела обязанности по представлению копий документов является проявлением раскрытия доказательств;

4) заявляет перед судом ходатайства об истребовании доказательств, которые он не может получить самостоятельно без помощи суда.

Данный перечень процессуальных действий сторон не является исчерпывающим. Каждая сторона может выступать инициатором вызова свидетелей в суд, проведения экспертизы, судебного поручения и пр. Стороны могут предложить заключить соглашение о примирении и пр.

Не только стороны административного дела, но и иные лица, участвующие в деле, обязаны совершать определенные процессуальные действия по собиранию доказательств, заявлению ходатайств и пр. Например, заинтересованные лица пользуются общими процессуальными правами и несут процессуальные обязанности одной из сторон, следовательно, вправе представлять доказательства, знакомиться с доказательствами, представленными другими лицами, участвующими в этом деле, и с доказательствами, истребованными в том числе по инициативе суда, участвовать в исследовании доказательств; заявлять ходатайства об истребовании доказательств, знакомиться с протоколом судебного заседания; давать объяснения суду в устной и письменной форме и т.п.

Прокурор вправе обратиться в суд с административным иском заявлением в случаях, указанных в [КАС](#). Органы, организации и граждане вправе обратиться в суд в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц или неопределенного круга лиц. Указанные лица пользуются процессуальными правами и несут процессуальные обязанности административного истца (за исключением права на заключение соглашения о примирении и обязанности по уплате судебных расходов). Более того, на них лежит выполнение обязанности доказывания. По этой причине они так же активны, как и административный истец в процессе доказывания.

§ 4. Объединение административных дел и выделение административных исковых требований

На стадии подготовки административного дела к судебному разбирательству суд разрешает вопрос об объединении административных дел и о выделении административных исковых требований. [КАС](#) и [АПК](#) практически едины в подходе к основаниям объединения дел и выделения требований в отдельное производство.

Например, Жихарев Ю.В. обратился в суд с заявлением о признании не действующим [пункта 4.1](#) Постановления Правительства Москвы от 17 мая 2013 года N 289-ПП "Об организации платных городских парковок в городе Москве" (далее - Постановление) в части слов "постоянно проживающие в городе Москве", ссылаясь на его противоречие [Правилам дорожного движения](#), Федеральному [закону](#) от 24 ноября 1995 г. N 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации". По мнению заявителя, оспариваемая норма нарушает его право как инвалида, не являющегося жителем Москвы, пользоваться наравне с гражданами-инвалидами, постоянно проживающими в городе Москве, местами для парковки транспортных средств инвалидов, обозначенных соответствующими дорожными знаками и (или) разметкой.

Жилинский А.Б., Васильков Н.В. и Кайстро Н.Е. обратились в суд с заявлением о признании недействующими [пунктов 3.5, 5.1.1, 5.1.2, 5.2.2, 5.2.3](#) Постановления, считая, что они противоречат налоговому законодательству, Федеральному [закону](#) "Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", [пункту 1 статьи 421](#) Гражданского кодекса Российской Федерации, [статье 31](#) Жилищного кодекса Российской Федерации, поскольку понуждают заявителей, использующих транспортные средства, к заключению договоров пользования платной городской парковкой, исключают возможность признания резидентами платных городских парковок членов семьи владельцев жилых помещений домов на улицах, входящих в территориальные зоны организации платных городских парковок, предусматривают создание платных городских парковок на автомобильных дорогах, не являющихся дорогами общего пользования регионального или муниципального значения.

Определением Московского городского суда дела по заявлениям Жилинского А.Б., Василькова Н.В., Кайстро Н.Е. и Жихарева Ю.В. объединены в одно производство для совместного рассмотрения <1>.

<1> [Определение](#) ВС РФ от 29 января 2014 г. N 5-АПГ13-58 // СПС "КонсультантПлюс".

Объединение административных дел в одно производство для совместного рассмотрения возможно при наличии

предусмотренных законом условий:

1) несколько дел находятся на рассмотрении одного суда;

2) эти административные дела являются однородными. КАС не раскрывает понятие однородности дел, хотя на практике сложилось его толкование. Однородность дел определяется из сходства характера спора, предмета и основания требований, единства необходимых доказательств по делу, взаимосвязи требований, когда одно требование неразрывно связано с требованием по другому делу, и т.д. В вышеприведенном примере наглядно показана однородность требований - обжалование одного и того же акта. Часть 2.1 ст. 130 АПК дает более полную характеристику однородности дела: "Арбитражный суд первой инстанции, установив, что в его производстве имеются несколько дел, связанных между собой по основаниям возникновения заявленных требований и (или) представленным доказательствам, а также в иных случаях возникновения риска принятия противоречащих друг другу судебных актов, по собственной инициативе или по ходатайству лица, участвующего в деле, объединяет эти дела в одно производство для их совместного рассмотрения";

3) требование относительно субъектного состава дел: в этих делах участвуют одни и те же стороны - либо несколько находящихся в производстве суда административных дел по искам одного административного истца к различным административным ответчикам, либо несколько административных дел по искам нескольких различных административных истцов к одному административному ответчику. В приведенном выше примере имеет место ситуация, когда несколько административных истцов обращались к одному административному ответчику;

4) суд признает такое объединение способствующим правильному и своевременному рассмотрению заявленных административных исковых требований. Как отметил КС РФ, "полномочие суда по объединению нескольких однородных дел в одно производство, будучи обусловленным принципом судейского руководства процессом, призвано обеспечить реализацию задач гражданского судопроизводства по правильному и своевременному рассмотрению гражданских дел в целях защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов лиц, являющихся субъектами гражданских и иных правоотношений" <1>. В равной мере приведенное положение относится к административным делам.

<1> **Определение** КС РФ от 23 июня 2015 г. N 1430-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Кривошеенковой А.А. на нарушение ее конституционных прав частью четвертой статьи 151 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации" // СПС "КонсультантПлюс".

Административный истец вправе соединить в одном исковом заявлении несколько требований. В период подготовки дела к судебному разбирательству суд может выделить одно административное исковое требование или несколько соединенных требований в отдельное производство, если признает целесообразным раздельное рассмотрение заявленных требований. Выделение требования или требований в отдельное производство часто связано с необходимостью исследования разных доказательств, невзаимосвязанностью требований (их неоднородностью).

Об объединении административных дел в одно производство, о выделении заявленных требований в отдельное производство или об отказе в удовлетворении соответствующего ходатайства суд выносит определение, копии которого направляются лицам, участвующим в таких административных делах. На определение суда об отказе в удовлетворении ходатайства об объединении административных дел в одно производство или о выделении заявленных требований в отдельное производство может быть подана частная жалоба (ч. 4, 5 ст. 136 КАС).

После объединения административных дел в одно производство и выделения заявленных требований в отдельное производство подготовка административного дела к судебному разбирательству начинается сначала.

Законом определено, что объединение административных дел в одно производство и выделение заявленных требований в отдельное производство допускаются до принятия судебных актов, которыми заканчивается рассмотрение административных дел в суде первой инстанции. Следовательно, рассматриваемые процессуальные действия могут иметь место не только на стадии подготовки дела к судебному разбирательству, но и позже - на стадии судебного разбирательства.

§ 5. Предварительное судебное заседание

Согласно п. 11 ч. 3 ст. 135 КАС суд разрешает вопрос о необходимости проведения предварительного судебного заседания, из чего можно сделать вывод, что проведение предварительного судебного заседания не является обязательным по всем административным делам. В арбитражном процессе предварительное судебное заседание проводится по всем делам, кроме тех, которые рассматриваются в порядке упрощенного производства.

Согласно ст. 138 КАС предварительное судебное заседание проводится в целях:

1) уточнения обстоятельств, имеющих значение для правильного рассмотрения и разрешения административного дела;

2) определения достаточности доказательств по административному делу;

3) выявления фактов пропуска сроков обращения в суд с административным исковым заявлением;

4) процессуального закрепления распорядительных действий сторон, совершенных при подготовке административного дела к судебному разбирательству;

5) выяснения возможности урегулирования административного спора до судебного разбирательства.

Иными словами, во время предварительного судебного заседания проверяется готовность дела к рассмотрению, а также устраняются имеющие место вопросы.

В частности, в предварительном судебном заседании обсуждается вопрос об утверждении соглашения о примирении сторон. Причем в этом случае неявка лиц, участвующих в деле, или их представителей, надлежащим образом извещенных о времени и месте предварительного судебного заседания, является препятствием для утверждения такого соглашения. Суд, проверив условия соглашения о примирении сторон, выносит определение об утверждении соглашения о примирении сторон или об отказе в утверждении. Указанные определения суда могут быть обжалованы. В арбитражном процессе мировое соглашение утверждается исключительно в основном судебном заседании. Поэтому прекращение производства по делу, за исключением прекращения ввиду утверждения мирового соглашения, возможно в предварительном судебном заседании.

Предварительное судебное заседание проводится единолично судьей, осуществляющим подготовку административного дела к судебному разбирательству. Суд извещает лиц, участвующих в деле, их представителей о времени и месте проведения предварительного судебного заседания. Неявка в суд лиц, участвующих в деле, или их представителей, надлежащим образом извещенных о времени и месте предварительного судебного заседания, не является препятствием для проведения предварительного судебного заседания. КАС предусматривает возможность участия указанных лиц в предварительном судебном заседании путем использования систем видеоконференц-связи.

При проведении предварительного судебного заседания ведется протокол.

В предварительном судебном заседании стороны, другие лица, участвующие в деле, их представители (в случае обязательного ведения дела с участием представителя - только представители) вправе представлять доказательства, заявлять ходатайства, излагать свои доводы по возникающим в этом заседании вопросам.

В предварительном судебном заседании суд вправе совершать следующие действия:

- приостановить производство по административному делу, если есть на то основания, предусмотренные [ст. 190 и 191 КАС](#);
- прекратить производство по административному делу полностью или в части, если имеются на то основания, предусмотренные [ст. 194 КАС](#);
- оставить административное исковое заявление без рассмотрения ([ст. 197 КАС](#)), за исключением административных дел, подлежащих рассмотрению судом коллегиально.

Вслед за [ГПК КАС](#) вводит правило о возможности в предварительном судебном заседании выяснять причины пропуска административным истцом установленного законом срока обращения в суд. Если суд установит факт пропуска указанного срока без уважительной причины, то принимает решение об отказе в удовлетворении административного иска без исследования иных фактических обстоятельств по административному делу. Данное решение не может быть принято по административным делам, подлежащим последующему рассмотрению судом коллегиально. В этом случае требуется рассмотрение данного вопроса в основном судебном заседании коллегией судей. В [АПК](#) не предусмотрена возможность отказа в удовлетворении иска ввиду пропуска срока исковой давности в предварительном судебном заседании. Данный вопрос подлежит исследованию в основном судебном заседании.

[КАС](#) предусматривает два возможных варианта завершения предварительного судебного заседания. Во-первых, суд, признав административное дело подготовленным и завершив предварительное судебное заседание, вправе открыть судебное заседание для судебного разбирательства данного дела по существу, если отсутствуют обстоятельства, препятствующие этому. В качестве обстоятельств, препятствующих переходу из предварительного судебного заседания в основное, могут выступать следующие: дело должно быть рассмотрено коллегиальным составом судей; лица, участвующие в деле, их представители не были надлежащим образом извещены и пр.

Во-вторых, суд выносит определение о назначении административного дела к судебному разбирательству. В данном определении указывается на окончание подготовки административного дела к судебному разбирательству, разрешение вопросов о привлечении к участию в данном административном деле заинтересованных лиц, о соединении или разъединении нескольких требований и на разрешение иных вопросов, по которым не были вынесены самостоятельные определения, а также устанавливаются время и место проведения судебного заседания в суде первой инстанции.

В арбитражном процессе предусмотрена возможность перехода из предварительного судебного заседания в основное. Согласно [ч. 4 ст. 137 АПК](#) в случае, если в предварительном судебном заседании лица, участвующие в деле, не возражают против продолжения рассмотрения дела в судебном заседании арбитражного суда первой инстанции и дело не подлежит рассмотрению коллегиальным составом, арбитражный суд выносит определение о завершении подготовки дела к судебному разбирательству и об открытии судебного заседания. Если лица, участвующие в деле, извещенные надлежащим образом о времени и месте проведения предварительного судебного заседания и судебного разбирательства дела по существу, не явились в предварительное судебное заседание и не заявили возражений против рассмотрения дела в их отсутствие, судья вправе завершить предварительное судебное заседание и начать рассмотрение дела в судебном заседании арбитражного суда первой инстанции в случае соблюдения требований [ч. 4 ст. 137 АПК](#).

При наличии возражений лиц, участвующих в деле, относительно продолжения рассмотрения дела в судебном заседании арбитражного суда первой инстанции суд назначает иную дату рассмотрения дела по существу, о чем указывает в определении о назначении дела к судебному разбирательству.

Глава VIII. ПРИМИРИТЕЛЬНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ И СОГЛАШЕНИЕ О ПРИМИРЕНИИ

§ 1. Понятие и виды примирительных процедур

Право на доступность судебной защиты включает в себя и возможность урегулировать спор в рамках примирительных процедур как до, так и после возбуждения дела в суде. Среди наиболее распространенных видов примирительных процедур следует выделить переговоры и посредничество (медиацию), которые широко применяются в международной практике для урегулирования споров.

Переговоры представляют собой процедуру урегулирования разногласий, в которой принимают участие только субъекты спора.

Посредничество (медиация) - это примирительная процедура, в рамках которой стороны (участники) спора при содействии посредника (медиатора) ведут переговоры, направленные на урегулирование конфликта и принятие взаимовыгодного решения.

В качестве преимуществ посредничества (медиации) можно выделить следующие:

- предсказуемость результата (стороны сами принимают решение по урегулированию конфликта);
- поливариантность возможных решений (стороны не связаны предметом и основанием иска, они вправе договориться об условиях урегулирования спора, не противоречащих действующему законодательству и отвечающих их интересам);
- исполнимость (медиационные соглашения исполняются добровольно, поскольку отвечают интересам обеих сторон и вырабатываются самими сторонами);
- конфиденциальность процедуры;
- гибкость и неформальность процедуры.

Посредничество (медиация) как примирительная процедура может применяться в любое время. Участники конфликта вправе его урегулировать в рамках процедуры медиации, не обращаясь в суд. Если производство по делу возбуждено, то возможность обращения к посреднику не утрачивается. Поскольку в рамках медиации спор урегулируется с позиции интересов сторон, то в большинстве случаев такие процедуры оканчиваются заключением соглашения, которое впоследствии добровольно исполняется.

Медиатор, в отличие от судьи, решение не принимает, он обеспечивает продуктивность переговоров, которые направлены на выработку сторонами взаимоприемлемого соглашения. Особенность процедуры медиации заключается в том, что стороны правового спора сохраняют полный контроль над процедурой принятия решения, проверяют его на соответствие своим интересам, и, как результат, такие соглашения добровольно исполняются.

Урегулирование спора в рамках процедуры медиации регламентируется [Законом](#) о медиации. Данный нормативный акт закрепляет частную модель медиации, создает условия для развития этого нового для российской правовой культуры способа урегулирования правовых споров.

Процедура медиации проводится при взаимном волеизъявлении сторон на основе принципов добровольности, конфиденциальности, сотрудничества и равноправия сторон, беспристрастности и независимости медиатора.

Специфика публичных споров не исключает примирения сторон. В зарубежной практике такого рода соглашения заключаются с участием органов государственной власти, местного самоуправления; для примирения сторон по

публичным спорам применяются переговоры, разные модели медиации. В настоящее время тенденции широкого применения альтернативных способов урегулирования споров, в том числе примирительных процедур, рассматриваются в качестве меры, обеспечивающей доступность правосудия. В [Рекомендации](#) Комитета министров Совета Европы от 16 сентября 1986 г. N R (86) 12 "О мерах по недопущению и сокращению чрезмерной нагрузки на суды" предлагается включить в судебную политику задачу содействия примирению сторон как вне судебной системы, так до или в ходе судебного разбирательства. С этой целью предлагается возложить на судей в качестве одной из основных задач ответственность добиваться примирения сторон и заключения мирового соглашения по всем соответствующим вопросам до начала или на любой соответствующей стадии судебного разбирательства.

Поэтому следует рассматривать как положительный шаг закрепление в [КАС](#) нормы, позволяющей участникам административного судопроизводства окончить дело примирением. Учитывая специфику рассматриваемых в рамках административного судопроизводства категорий административных дел, законодатель ограничил возможность примирения только плоскостью взаимных уступок в отношении прав и обязанностей субъектов спорных публичных правоотношений. За этими рамками соглашение о примирении заключаться не может, и на суд возложена обязанность осуществлять контроль. В этом состоит отличие соглашения о примирении от мирового соглашения в гражданском и арбитражном процессах. Последние могут заключаться по широкому кругу вопросов, и таких законодательных ограничений по содержанию законодатель в отношении мирового соглашения не установил. В административном судопроизводстве с ходатайством о предоставлении срока для примирения могут обратиться стороны, их представители. Не являются субъектом соглашения о примирении прокурор ([ч. 4 ст. 39 КАС](#)), органы, организации и лица, обращающиеся в суд в защиту прав других лиц или неопределенного круга лиц в порядке [ст. 40 КАС](#). При удовлетворении ходатайства сторон о предоставлении срока для примирения суд обязан приостановить производство по делу по [п. 6 ч. 1 ст. 190 КАС](#).

Действующий [КАС](#) не предусматривает, в рамках каких процедур может осуществляться примирение сторон по административному делу. Раз законодатель не предусмотрел для таких случаев никаких исключений, то это означает, что участники административного спора могут использовать все не противоречащее законодательству процедуры. Вопрос о примирении может обсуждаться в рамках переговоров, медиации, взаимных консультаций. Если участники административного дела выбрали для примирения процедуру медиации, то в таком случае следует руководствоваться положениями [Закона](#) о медиации.

§ 2. Соглашение о примирении сторон

Урегулирование административного спора путем примирения сторон должно быть выражено в соглашении о примирении. Данное соглашение обязательно должно быть изготовлено в письменной форме и подписано сторонами или представителями, при условии что у представителей в доверенности оговорено соответствующее полномочие. [КАС](#) предусматривает минимальные требования к содержанию соглашения о примирении, относя к обязательным реквизитам указание условий, на которых стороны пришли к примирению, а также порядок распределения государственной пошлины и издержек, связанных с рассмотрением дела, включая расходы по оплате помощи представителей. Условия, на которых стороны пришли к примирению, должны включать выводы о правах и об обязанностях сторон, уступках, которые стороны сделали друг другу. Содержание соглашения о примирении не должно противоречить действующему законодательству, а содержащиеся условия о примирении должны отвечать требованиям точности, определенности, исполнимости. Соглашение о примирении может касаться как всех вопросов, являющихся предметом административного дела, так и их части.

Подписав соглашение о примирении, стороны обязаны представить его в суд. После представления соглашения суд возобновляет производство по административному делу и назначает судебное заседание для рассмотрения вопроса об утверждении соглашения о примирении. Лица, участвующие в деле, обязательно извещаются о времени, дате и месте судебного заседания. Их неявка не является препятствием для рассмотрения судом вопроса об утверждении соглашения о примирении.

Судебное заседание по вопросу об утверждении соглашения о примирении проводится с целью осуществления судом контроля за этим распорядительным действием. В судебном заседании суд обязан проверить отсутствие оснований, препятствующих заключению соглашения о примирении ([ч. 1 ст. 137 КАС](#)), в том числе ответить на вопросы: а) не противоречит ли соглашение действующему законодательству; б) не нарушает ли оно права, свободы и законные интересы других лиц. Если хотя бы одно из этих условий нарушается, то суд отказывает в утверждении соглашения о примирении.

По итогам проведения судебного заседания по вопросу об утверждении мирового соглашения суд принимает определение либо об утверждении соглашения о примирении, либо об отказе в утверждении с указанием причин. Определения принимаются в виде отдельного судебного акта.

Судебные акты, принимаемые по итогам рассмотрения вопроса об утверждении соглашения о примирении, являются самостоятельными объектами обжалования, и на них в течение 15 дней с момента принятия может быть подана частная жалоба.

Процессуальные последствия утверждения соглашения о примирении заключаются в том, что производство по административному делу подлежит прекращению ([п. 4 ч. 1 ст. 194 КАС](#)) и повторное обращение в суд с тождественным административным иском (по тем же предмету, основанию и с участием тех же субъектов) недопустимо ([ч. 1 ст. 195 КАС](#)).

По общему правилу соглашение о примирении подлежит исполнению добровольно в порядке и сроки, которые согласованы сторонами. В случае если одна из сторон не исполняет условия соглашения о примирении, другая сторона вправе обратиться в суд с требованием о принудительном исполнении в порядке [гл. 38 КАС](#).

Глава IX. СУДЕБНОЕ РАЗБИРАТЕЛЬСТВО

§ 1. Судебное разбирательство как основная стадия административного судопроизводства: понятие, сроки, порядок проведения

Судебное разбирательство - стадия административного судебного процесса, на которой происходит рассмотрение и разрешение административного дела по существу.

На основе всестороннего и объективного исследования доказательств суд устанавливает фактические обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения административного дела, определяет права и юридические обязанности сторон в рамках конкретного правоотношения и от имени государства выносит решение суда по существу спора.

Судебное разбирательство административного дела должно быть проведено в установленные [КАС](#) сроки. По общему правилу для рассмотрения и разрешения административного дела суду предоставляется двухмесячный срок, который начинается течь со дня принятия административного иска. В этот срок включается и срок на подготовку

административного дела. Если административное дело по первой инстанции рассматривается Судебной коллегией по административным делам ВС РФ, то срок составляет три месяца со дня принятия административного иска. КАС для отдельных категорий административных дел может содержать иные сроки рассмотрения. Если административное дело представляет определенную сложность, то председатель суда может продлить срок рассмотрения административного дела, но не более чем на один месяц.

Соблюдение предусмотренных сроков рассмотрения и разрешения гражданских дел предписывается ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. При осуществлении судопроизводства суды должны принимать во внимание, что в силу п. 1 ст. 6 данной Конвенции каждый имеет право на судебное разбирательство в разумные сроки и эти сроки исчисляются со времени поступления административного искового заявления и заканчиваются в момент исполнения судебного акта. На это указал Пленум ВС РФ в п. 12 Постановления от 10 октября 2003 г. N 5 "О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации" <1>.

<1> Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. N 12.

Управление ходом судебного заседания осуществляет председательствующий. Он руководит судебным заседанием; создает условия для полного и всестороннего исследования доказательств и выяснения обстоятельств административного дела; устраняет из судебного разбирательства то, что не имеет отношения к рассматриваемому административному делу; предоставляет слово участникам судебного разбирательства, а также от имени суда в случаях, предусмотренных КАС, может применить к участникам меры процессуального принуждения в виде ограничения времени их выступления или лишения их слова при нарушении правил выступления.

Участвующие и просто присутствующие в судебном заседании лица обязаны беспрекословно подчиняться распоряжениям председательствующего. Возражения лиц, участвующих в административном судопроизводстве, против действий председательствующего заносятся в протокол судебного заседания, и председательствующий может дать разъяснения относительно своих действий.

На председательствующего возложена также обязанность поддержания надлежащего порядка в судебном заседании. Лицам, нарушающим порядок в судебном заседании, председательствующий в судебном заседании от имени суда может объявить предупреждение, удалить их из зала судебного заседания на все время судебного заседания или его часть, наложить на указанных лиц судебный штраф. Действия лиц, которые присутствуют в зале судебного заседания и осуществляют разрешенные судом фотосъемку, видеозапись, трансляцию судебного заседания по радио, телевидению, в сети Интернет, не должны нарушать установленный в судебном заседании порядок. Эти действия могут быть ограничены судом во времени и должны осуществляться на указанных судом местах в зале судебного заседания и с учетом мнения лиц, участвующих в деле.

Согласно ст. 144 КАС при входе судей в зал заседания все находящиеся в нем лица встают. Эти лица обращаются к суду со словами: "Уважаемый суд!", а к судье: "Ваша честь!" и дают свои показания, объяснения, заключения стоя. Отступление от данного правила может быть допущено только с разрешения председательствующего. Решение суда все находящиеся в зале заседания, в том числе и сами судьи, выслушивают стоя.

КАС предусматривает для лиц, участвующих в деле, которые не имеют объективной возможности непосредственно участвовать в судебном заседании, право на участие путем использования систем видеоконференц-связи при наличии такой технической возможности. Системы видеоконференц-связи судов могут использоваться в суде по месту жительства, месту пребывания или месту нахождения лица, присутствие которого необходимо в судебном заседании, но которое не имеет возможности прибыть в судебное заседание суда, рассматривающего административное дело. В целях обеспечения участия в судебном заседании лиц, находящихся в местах содержания под стражей или местах лишения свободы, используются системы видеоконференц-связи соответствующих учреждений.

Об участии в судебном заседании лиц, присутствие которых необходимо для правильного рассмотрения административного дела, путем использования систем видеоконференц-связи суд выносит определение. Копии такого определения не позднее следующего рабочего дня после дня вынесения определения направляются соответствующим участникам судебного процесса, а также в соответствующий суд или учреждение, в которых будет организована видеоконференц-связь.

Секретарь судебного заседания суда, рассматривающего административное дело, устанавливает связь с судом или учреждением, в которых используются системы видеоконференц-связи, для обеспечения участия в судебном заседании лица, присутствие которого необходимо для правильного рассмотрения административного дела. Секретарь судебного заседания суда по месту нахождения такого лица по распоряжению председательствующего в судебном заседании проверяет явку лиц, которые должны участвовать в судебном заседании путем использования систем видеоконференц-связи, и устанавливает их личность, а также выполняет иные распоряжения председательствующего в ходе судебного заседания, в частности при необходимости берет у свидетеля подпись о разъяснении ему его обязанностей и о предупреждении об уголовной ответственности за отказ от дачи показаний и за дачу заведомо ложных показаний, принимает от участников судебного разбирательства письменные материалы. Все документы, полученные в суде, в котором была организована видеоконференц-связь, не позднее следующего дня после дня проведения судебного заседания направляются в суд, рассматривающий данное административное дело, для приобщения к протоколу судебного заседания.

В случаях если в целях обеспечения участия в судебном заседании лиц, находящихся в местах содержания под стражей или местах лишения свободы, используются системы видеоконференц-связи соответствующих учреждений, соответствующее определение суда исполняет начальник учреждения, в котором указанные лица содержатся под стражей или отбывают наказание в виде лишения свободы.

Стадию судебного разбирательства по объему совершаемых процессуальных действий принято подразделять на:

- подготовительную часть;
- исследование обстоятельств дела или рассмотрение дела по существу;
- судебные прения;
- постановление и объявление решения.

§ 2. Подготовительная часть судебного разбирательства

Подготовительная часть судебного разбирательства представляет собой систему процессуальных действий, направленных на то, чтобы выявить возможность рассмотрения дела по существу.

КАС подробно регулирует последовательность действий, совершаемых на каждом этапе судебного разбирательства. Подготовительная часть судебного разбирательства начинается с открытия судебного заседания. Председательствующий объявляет об открытии слушания дела и оглашает, какое административное дело подлежит рассмотрению. После этого суд проверяет явку лиц, вызванных в судебное заседание. Секретарь судебного заседания

докладывает, кто явился, сообщает, извещены ли неявившиеся лица о времени и месте судебного заседания, вручена ли копия искового заявления ответчику и третьим лицам, было ли произведено извещение неявившихся участников процесса в срок, достаточный для своевременной явки в суд и подготовки к делу. Вслед за этим суд устанавливает личность явившихся в судебное заседание участников процесса, проверяет полномочия должностных лиц и представителей. При установлении личности явившихся в судебное заседание участников процесса надлежит выяснить их фамилию, имя, отчество, дату рождения, место работы и жительства. Суд устанавливает личность гражданина на основании исследования паспорта, служебного удостоверения или иного документа, удостоверяющего личность. Кроме того, в отношении должностного лица или его представителя выясняется объем полномочий, а также наличие обстоятельств, исключающих возможность участия в суде; в отношении эксперта - сведения о его профессиональной компетентности (образование, занимаемая должность, стаж работы по специальности). В целях определения допустимости свидетельских показаний у свидетелей выясняется, в каких отношениях они состоят со сторонами (родственные или иные отношения).

Разовая доверенность представителя, ордер, представленный адвокатом, приобщаются к делу. Общая доверенность у представителя не изымается, но в протоколе судебного заседания отражается, когда, кем и на какой срок она выдана, точно фиксируются так называемые специальные полномочия, особо оговоренные доверителем. Личность свидетелей устанавливается непосредственно перед допросом каждого из них, при этом выясняются их родственные или иные отношения со сторонами.

При участии в процессе переводчика председательствующий разъясняет ему обязанности и предупреждает об ответственности за заведомо неправильный перевод. Совершение этого действия в самом начале судебного разбирательства объясняется стремлением законодателя полностью исключить возможность тех нежелательных последствий, которые могут обуславливаться незнанием языка судопроизводства. В случае уклонения переводчика от явки в суд или от надлежащего исполнения своих обязанностей он может быть подвергнут штрафу в размере до 1 тыс. руб.

Следующее действие - **удаление явившихся свидетелей из зала судебного заседания**. Председательствующий принимает меры к тому, чтобы допрошенные и еще не допрошенные свидетели не общались между собой. Закон не исключает возможности вторичного допроса свидетеля, однако при оценке доказательства суду надо учитывать, что повторные показания свидетель мог дать под влиянием известных ему показаний других свидетелей.

После удаления свидетелей председательствующий объявляет состав суда, сообщает, кто участвует в судебном разбирательстве в качестве прокурора, секретаря судебного заседания, представителей сторон, а также в качестве эксперта, специалиста, переводчика, и разъясняет лицам, участвующим в деле, их **право заявлять отводы**.

Принципы правосудия требуют объективного подхода к рассмотрению гражданских дел. Судья, прокурор, секретарь судебного заседания, эксперт, специалист, переводчик обязаны заявить самоотвод или подлежат отводу по заявлению заинтересованного лица, участвующего в деле, если имеются какие-либо обстоятельства, вызывающие сомнение в их беспристрастности (ст. 31 КАС): прямая или косвенная заинтересованность в исходе дела, родственные связи, служебная или иная зависимость и т.п.

В силу ст. 32 КАС не допускается повторное участие судьи, принимавшего участие в рассмотрении административного дела в суде первой инстанции, в рассмотрении этого дела в судах апелляционной, кассационной и надзорной инстанций. Судья, принимавший участие в рассмотрении административного дела в суде апелляционной инстанции, не может участвовать в рассмотрении этого дела в судах первой, кассационной и надзорной инстанций. Если судья принимал участие в рассмотрении административного дела в суде кассационной инстанции, то он не может участвовать в рассмотрении этого дела в судах первой, апелляционной и надзорной инстанций. Судья, принимавший участие в рассмотрении административного дела в суде надзорной инстанции, не может участвовать в рассмотрении этого дела в судах первой, апелляционной и кассационной инстанций.

Аналогичное ограничение распространяется и на других лиц, которым может быть заявлен отвод, с той лишь разницей, что повторное участие последних в одном и том же процессуально-правовом качестве считается возможным, т.е. прокурор может повторно участвовать в качестве прокурора, эксперт - в качестве эксперта и т.д. Кроме того, лицо не имеет права участвовать в процессе в качестве эксперта или специалиста, если этому препятствует служебная или иная зависимость от лиц, участвующих в деле, или представителей.

Отвод должен быть мотивирован и заявлен до начала рассмотрения дела по существу. Позднейшее заявление отвода допускается, лишь когда основание для него стало известным после начала рассмотрения дела (ст. 34 КАС).

В случае заявления отвода суд заслушивает мнение всех лиц, участвующих в деле, а также заслушивает лицо, которому заявлен отвод, если оно желает дать объяснение. Вопрос об отводе, заявленном судьей, рассматривающему дело единолично, разрешается тем же судьей. При рассмотрении дела в коллегиальном составе суда вопрос об отводе одного судьи решается в совещательной комнате двумя другими судьями в отсутствие отводимого. При разногласии этих судей отвод считается удовлетворенным. Вопрос об отводе, заявленном несколькими судьям или всему составу суда, разрешается этим же судом в полном составе простым большинством голосов.

Следующее действие заключается в том, что председательствующий разрешает **вопрос о возможности рассмотрения административного дела в отсутствие неявившихся участников**.

Лица, участвующие в деле, должны быть заблаговременно и обязательно извещены о предстоящем разбирательстве гражданского дела. Значит, по общему предположению дело должно рассматриваться в присутствии всех субъектов процессуального правоотношения. Но так как обеспечить реальное участие в процессе всех надлежащих лиц не всегда удается, законодатель регламентирует последствия их неявки в судебное заседание.

Лица, участвующие в деле, обязаны своевременно информировать суд о причинах их неявки в судебное заседание и представлять доказательства уважительности этих причин. При отсутствии таких сведений лицо считается не явившимся без уважительной причины. Уважительными причинами неявки в судебное заседание могут быть признаны болезнь, нахождение в командировке либо другие обстоятельства, дающие основания полагать, что лицо было лишено возможности явиться в суд по не зависящим от него причинам.

В случае неявки лиц, участвующих в деле, суд обязан проверить наличие двух обстоятельств: представлены ли сведения об извещении и получены ли доказательства о причинах неявки. Если суд установит, что в отношении лиц, участвующих в деле, отсутствуют сведения об их извещении, то он обязан отложить разбирательство дела и вновь известить их о дате нового судебного разбирательства. Аналогичное последствие наступает и в том случае, если суд установит, что сведения об извещении указанных лиц имеются, но причины неявки признаются судом уважительными.

Суд вправе рассмотреть дело в отсутствие кого-либо из лиц, участвующих в деле и извещенных о времени и месте судебного заседания, если нет сведений о причинах неявки либо известные причины суд сочтет неуважительными.

В отличие от ГПК и АПК законодатель предусмотрел в КАС полномочие суда накладывать штраф за неявку на лиц, участие которых при рассмотрении административного дела в силу закона является обязательным или признано таковым судом.

В случае повторной неявки в судебное заседание без уважительной причины лица, указанного в п. 2 ч. 1 ст. 150 КАС, оно может быть подвергнуто приводу, а в случае повторной неявки представителя, указанного в п. 3 ч. 1 названной статьи, на него может быть наложен штраф. Рассмотрение административного дела в таких случаях откладывается.

Суд может отложить судебное разбирательство административного дела в случае:

1) неявки в судебное заседание по уважительной причине лица, участвующего в деле, заявившего ходатайство об отложении судебного разбирательства и представившего доказательство уважительности причины неявки;

2) неявки в судебное заседание по уважительной причине представителя лица, участвующего в деле (если ведение административного дела с участием представителя не является обязательным), заявления указанным лицом ходатайства об отложении судебного разбирательства с указанием причины невозможности рассмотрения административного дела в отсутствие представителя и представлении доказательств уважительности причины неявки.

Если в судебное заседание не явились все лица, участвующие в деле, надлежащим образом извещенные о времени и месте его рассмотрения, явка которых не является обязательной или не признана судом обязательной, или представители этих лиц, суд рассматривает административное дело в порядке упрощенного (письменного) производства.

Неявка в судебное заседание надлежащим образом извещенного о времени и месте судебного заседания прокурора, вступающего в судебный процесс в целях заключения по административному делу, не препятствует проведению судебного разбирательства. По факту неявки в судебное заседание прокурора суд может вынести частное определение.

В случае неявки в судебное заседание надлежащим образом извещенных свидетелей, экспертов, специалистов, переводчиков суд заслушивает мнение лиц, участвующих в деле, их представителей и выносит определение о возможности рассмотрения административного дела в отсутствие неявившихся лиц или об отложении судебного разбирательства.

На вызванных экспертов, специалистов, переводчиков, не явившихся в судебное заседание и не представивших сведений об уважительных причинах неявки, может быть наложен судебный штраф, если КАС не предусмотрены иные последствия неявки. Повторная неявка в судебное заседание без уважительной причины надлежащим образом извещенного свидетеля либо несообщение им о причинах неявки могут повлечь за собой привод.

Если в судебном заседании присутствуют стороны, то в случае отложения судебного заседания по причине неявки в целях экономии времени явившихся свидетелей может допросить их, с тем чтобы без особой необходимости не вызывать в новое судебное заседание (ч. 5 ст. 152 КАС).

Очередное процессуальное действие - **разъяснение лицам, участвующим в деле, их прав и обязанностей**, закрепленных в основном в ст. 45 КАС. Выполняя требования ст. 153 КАС, председательствующий обязан разъяснить участвующим в деле лицам их процессуальные права и обязанности, в частности право знакомиться с материалами дела, представлять доказательства и участвовать в их исследовании, задавать вопросы другим лицам, участвующим в деле, свидетелям, экспертам и специалистам, заявлять ходатайства, в том числе об истребовании доказательств, давать объяснения суду в устной и письменной форме, приводить свои доводы по всем возникающим в ходе судебного разбирательства вопросам, возражать относительно ходатайств и доводов других лиц, участвующих в деле, знакомиться с протоколом судебного заседания и подавать свои замечания на протокол с указанием на допущенные в нем неточности и (или) его неполноту в течение пяти дней со дня его подписания, право сторон на возмещение расходов на оплату услуг представителя и на возмещение судебных расходов, право участвующих в деле лиц обжаловать решение в суд второй инстанции, а также их обязанность добросовестно пользоваться принадлежащими им процессуальными правами. Сторонам также разъясняются права, предусмотренные ст. 46 КАС (изменение основания или предмета административного иска, отказ от административного иска, признание административного иска, заключение соглашения о примирении).

Далее суд разрешает ходатайства лиц, участвующих в деле. В соответствии со ст. 154 КАС поступившие заявления и ходатайства по всем вопросам, в том числе об истребовании новых доказательств, о привлечении к участию в деле других лиц, об отложении дела и по другим вопросам, должны быть разрешены с учетом мнения всех лиц, участвующих в деле, и заключения прокурора. По итогам разрешения ходатайств и заявлений суд выносит определение. Отказ суда в удовлетворении ходатайства не лишает лицо, участвующее в деле, права повторно обратиться с этим же ходатайством в зависимости от хода судебного разбирательства. Суд вправе по новому ходатайству (в случае изменения обстоятельств при дальнейшем рассмотрении дела) вынести новое определение по существу заявленного ходатайства.

Заключительным действием в подготовительной части судебного разбирательства является **разъяснение прав и обязанностей эксперту** и специалисту (когда они участвуют в процессе), а также предупреждение эксперта об уголовной ответственности за дачу заведомо ложного заключения.

§ 3. Рассмотрение административного дела по существу, судебные прения

Председательствующий в судебном заседании или кто-либо из судей докладывает административное дело. Затем председательствующий выясняет, поддерживается ли административный иск административным истцом, признается ли административный иск административным ответчиком, а при возможности заключения по данной категории административных дел соглашения о примирении сторон выясняет, не желают ли стороны завершить дело заключением указанного соглашения, о чем делаются соответствующие записи в протоколе судебного заседания. Если стороны реализуют какое-либо из этих полномочий, то изложенные в письменной форме заявления об отказе от административного иска или о признании административного иска и условия соглашения о примирении сторон приобщаются к административному делу, о чем указывается в протоколе судебного заседания.

Если по данной категории административных дел не допускаются принятие отказа от административного иска, признание административного иска и утверждение соглашения о примирении сторон, суд поясняет это административному истцу и (или) административному ответчику, их представителям. При допустимости совершения указанных распорядительных действий по данной категории административных дел суд разъясняет последствия отказа от административного иска, признания административного иска или утверждения соглашения о примирении сторон.

В случае принятия судом отказа от административного иска или утверждения судом соглашения о примирении сторон суд выносит определение, которым одновременно прекращается производство по административному делу полностью или в соответствующей части. В определении суда должны быть указаны условия утверждаемого соглашения о примирении сторон.

В случае непринятия или невозможности принятия судом отказа от административного иска, признания административного иска или неутверждения соглашения о примирении сторон суд выносит об этом определение и продолжает рассмотрение административного дела по существу.

После доклада дела, если оно не прекращается вследствие принятия отказа от административного иска или примирения сторон, **суд устанавливает очередность исследования доказательств по административному делу** (ст. 158 КАС).

После доклада административного дела суд заслушивает объяснения административного истца, административного ответчика и заинтересованного лица, их представителей. До административного истца, его представителя свои объяснения дают прокурор, представители органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций и граждане, обратившиеся в суд за защитой прав, свобод и

законных интересов других лиц. Лица, участвующие в деле, их представители могут задавать друг другу вопросы. Суд может задавать вопросы лицам, участвующим в деле, их представителям в любой момент дачи ими объяснений.

В случае рассмотрения административного дела в отсутствие лица, участвующего в деле и изложившего в письменных объяснениях свои доводы в отношении административных исковых требований, председательствующий в судебном заседании оглашает эти объяснения. Поданные в письменной форме объяснения лиц, участвующих в деле, их представителей в случае их неявки в судебное заседание, а также в случаях, предусмотренных **ст. 66 и 67 КАС**, оглашаются председательствующим в судебном заседании.

Заслушав объяснения лиц, участвующих в деле, или их представителей, суд с учетом мнения этих лиц **устанавливает порядок допроса свидетелей, экспертов и исследования иных доказательств.**

Каждый свидетель допрашивается в судебном заседании отдельно и после допроса остается в зале заседания до окончания разбирательства дела, если суд не разрешит ему удалиться раньше. Перед допросом председательствующий устанавливает личность свидетеля, под расписку предупреждает его об уголовной ответственности за дачу заведомо ложных показаний, отказ от показаний, выявляет отношение свидетеля к лицам, участвующим в деле, и предлагает правдиво сообщить все, что ему лично известно по делу. Затем свидетелю могут быть заданы вопросы, причем первыми их задают лицо, по просьбе которого вызван свидетель, и его представитель, затем другие лица, участвующие в деле, и их представители. Свидетелю, вызванному по инициативе суда, первым задает вопросы истец. Судьи могут задавать вопросы свидетелю в любой момент его допроса (**ч. 5 ст. 161 КАС**). Показания свидетелей, полученные и заотоколенные в порядке обеспечения доказательств, исполнения судебного поручения или при отложении предыдущего судебного заседания, оглашаются в судебном заседании, а затем исследуются по общим правилам.

Нормы судебного административного процессуального права предусматривают особый порядок **допроса несовершеннолетних свидетелей**, рассчитанный на то, чтобы максимально гарантировать достоверность их показаний в сочетании с бережным отношением к легкой психике детей. Свидетелям, не достигшим возраста 16 лет, председательствующий разъясняет обязанность правдиво рассказать все известное им по делу, но они не предупреждаются об ответственности за отказ от дачи показаний или дачу заведомо ложных показаний. При допросе свидетелей в возрасте до 14 лет, а по усмотрению суда - и в возрасте до 16 лет должен присутствовать педагогический работник. В целях обеспечения лучшего психологического климата суд по специальному определению может на время допроса несовершеннолетнего свидетеля удалить из зала заседания то или иное лицо, участвующее в деле. Но по возвращении в заседание ему должно быть изложено свидетельское показание и предоставлена возможность задать свидетелю вопросы. По окончании допроса свидетель, не достигший возраста 16 лет, удаляется из зала заседания, если суд не сочтет необходимым его присутствие при дальнейшем рассмотрении дела.

Исследование письменных доказательств, в том числе полученных в порядке их обеспечения, осмотра на месте или исполнения судебного поручения, заключается в оглашении их в судебном заседании, предъявлении их лицам, участвующим в деле, представителям, а при необходимости - экспертам, специалисту, свидетелям для внимательного ознакомления и выслушивания объяснений заинтересованных лиц, данных по этому поводу. В целях охраны гарантированного **Конституцией РФ** права на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных или иных сообщений закон (**ст. 165 КАС**) устанавливает специальное правило исследования личной переписки и личных телеграфных сообщений. Они могут оглашаться в открытом заседании только с согласия их авторов и адресатов. В противном случае такие письма и телеграфные сообщения исследуются в закрытом судебном заседании.

Вещественные доказательства изучаются путем осмотра в судебном заседании и предъявления их лицам, которые вправе обращать внимание суда на характерные особенности исследуемых предметов, и их заявления по этому поводу заносятся в протокол судебного заседания. Вещественные доказательства, осматриваемые вне судебного заседания на стадии подготовки дела к судебному разбирательству в порядке исполнения судебного поручения либо обеспечения доказательств, исследуются по протокольному отражению результатов осмотра.

Вещественные и письменные доказательства, которые нельзя доставить в суд, осматриваются и исследуются по месту их нахождения всем составом суда. По этому поводу судом выносятся определение, о времени и месте осмотра извещаются лица, участвующие в деле, их представители, но их неявка не препятствует осмотру. При необходимости вызываются эксперты, специалист и свидетели. Результаты осмотра фиксируются в протоколе судебного заседания.

Аудио- или видеозаписи воспроизводятся в судебном заседании, их исследование осуществляется путем прослушивания или просмотра. Воспроизведение аудио- или видеозаписи осуществляется в зале судебного заседания или в специально оборудованном для этого помещении. При этом в протоколе судебного заседания должны быть отражены характеристики воспроизводящих источников и время трансляции. После прослушивания или просмотра суд заслушивает объяснения лиц, участвующих в деле. В случае необходимости аудио- или видеозапись может быть повторена полностью или частично.

В целях выяснения содержащихся в аудио- или видеозаписи сведений судом может быть привлечен специалист, а в необходимых случаях суд может назначить экспертизу.

При воспроизведении и исследовании аудио- или видеозаписи применяются правила об охране гарантированного **Конституцией РФ** права на тайну личной переписки и телеграфных сообщений.

Если в ходе исследования доказательств у лиц, участвующих в деле, возникнет сомнение в их подлинности, то они вправе сделать заявление о подложности доказательств, и суд для проверки этого заявления может назначить экспертизу или предложить сторонам представить иные доказательства.

В случае проведения экспертизы по делу суд исследует заключения эксперта в судебном заседании. Эксперты свои заключения по делу дают в письменной форме, а в судебном заседании такой документ оглашается. При исследовании заключения эксперта суду следует проверять его соответствие вопросам, поставленным перед экспертом, полноту и обоснованность содержащихся в нем выводов. В целях разъяснения или дополнения заключения суд может вызвать эксперта для допроса. При наличии в деле нескольких противоречивых заключений могут быть вызваны эксперты, проводившие как первичную, так и повторную экспертизу. Первыми, как и при допросе свидетеля, задают вопросы эксперту лицо, по просьбе которого проводилась экспертиза, и его представитель, а затем другие заинтересованные лица. Эксперту, назначенному по инициативе суда, первым задает вопросы истец. Судьи могут задавать вопросы в любой момент **допроса эксперта (ч. 1 ст. 168 КАС)**. В целях устранения неясности либо неполноты заключения судом может быть назначена дополнительная экспертиза, производство которой поручается тем же экспертам. В случае несогласия с заключением суд имеет право мотивированным определением назначить повторную экспертизу, поручив ее другим экспертам.

В необходимых случаях (осмотр письменных или вещественных доказательств, воспроизведение аудио- или видеозаписи, назначение экспертизы и т.д.) суд вправе привлечь специалистов для консультации в порядке **ст. 169 КАС**. Задача специалиста в судебном заседании состоит в оказании суду и лицам, участвующим в деле, помощи в исследовании доказательств. Лицо, вызванное в качестве специалиста, обязано явиться в суд и отвечать на поставленные судом вопросы. Помощь специалиста заключается в даче письменных или устных консультаций, оказании технической помощи суду. Консультация специалиста, данная в письменной форме, приобщается к материалам дела, а устная заносится в протокол судебного заседания. С целью разъяснения или дополнения консультации специалисту могут быть заданы вопросы. Первыми задают вопросы лицо, по заявлению которого был привлечен специалист, представитель этого лица, а

затем другие лица, участвующие в деле, их представители. Если специалист привлечен к участию в деле по инициативе суда, то первыми задают вопросы истец, его представитель. Судьи вправе задавать вопросы в любое время допроса специалиста. Консультация специалиста не является судебным доказательством.

По окончании исследования доказательств в судебном заседании суд предоставляет слово для заключения по делу представителю Центральной избирательной комиссии РФ, участвующему в судебном разбирательстве в соответствии с ч. 7 ст. 243 КАС, прокурору, участвующему в судебном разбирательстве в соответствии с ч. 7 ст. 39 данного Кодекса, а также выясняет у других лиц, участвующих в деле, их представителей, не желают ли они выступить с дополнительными объяснениями. При отсутствии таких объяснений председательствующий в судебном заседании объявляет рассмотрение административного дела по существу законченным, и суд переходит к судебным прениям.

Судебные прения состоят из речей лиц, участвующих в деле, и их представителей.

Статья 171 КАС устанавливает строгую последовательность выступления ораторов в судебных прениях, причем она сформулирована так, будто выступать в прениях обязательно должны и доверитель, и его представитель. В действительности конкретное взаимодействие названных участников процесса определяется ими самими по собственному согласию. Важно, чтобы никто из них не был лишен права на выступление в прениях, а оба они воспользуются этим правом или кто-то один из них - их внутреннее дело. Прокурор участвует в прениях лишь при условии, если рассматривается дело, возбужденное по его административному иску. По содержанию выступления в прениях отличаются от объяснений участвующих в деле лиц, даваемых в начале разбирательства, тем, что на этой стадии анализируются уже проверенные доказательства. Здесь требования не просто формулируются, а обосновываются как с фактической, так и с правовой точки зрения.

Формально суд не вправе ограничивать продолжительность выступлений в прениях, но КАС дает председательствующему право устранять из процесса все, не имеющее прямого отношения к рассматриваемому делу, поэтому он может остановить оратора, если тот выходит за рамки существа дела. После выступлений участники прений могут обменяться репликами, с тем, однако, чтобы право последней реплики всегда оставалось за административным ответчиком и его представителем. Участники судебных прений не вправе в своих выступлениях ссылаться на обстоятельства и доказательства, не проверявшиеся в судебном заседании. Если на этой стадии разбирательства обнаружится пробел в исследовании обстоятельств либо доказательств, суд должен вынести определение о возобновлении рассмотрения дела по существу. После окончания дополнительного рассмотрения судебные прения снова проходят в общем порядке (ст. 171 КАС).

§ 4. Принятие и объявление решения суда

Решение суда выносится только в совещательной комнате, в которую суд удаляется после судебных прений. Удаление в совещательную комнату должно быть немедленным, прерывать судебное заседание непосредственно перед этим процессуальным действием нельзя.

Обсуждение вопросов в совещательной комнате проходит с соблюдением требований ст. 30 КАС. Председательствующий хотя и руководит ходом обсуждения, никакими преимуществами в правах с другими судьями не обладает. Все обсуждаемые в совещательной комнате вопросы решаются судьями по большинству голосов, при этом никто из них не вправе воздержаться от голосования. Председательствующий подает свой голос последним - так гарантируется полнота свободы выражения воли всех судей.

В ходе совещания суд решает, какие обстоятельства, имеющие значение для дела, установлены и какие не установлены; какой закон должен быть применен в данном случае; подлежит ли иск удовлетворению (полному или частичному), т.е. формулирует выводы по всем вопросам, решение которых необходимо.

Одной из самых важных гарантий конституционного принципа независимости судей и подчинения их только закону служит закрепленное в ч. 3 ст. 175 КАС правило относительно тайны совещания, заключающееся в том, что в совещательной комнате могут находиться только судьи, участвующие в рассмотрении дела, и что они не вправе как-либо разглашать суждения, которые имели место во время совещания.

Поскольку в совещательной комнате никто, кроме судей, присутствовать не может, постановляемое там решение излагается одним из них в письменной форме. Такая формулировка не дает повода к истолкованию ее в том смысле, что текст решения обязательно должен быть рукописным. В современных условиях отказ от использования судей в совещательной комнате технических средств со всех точек зрения нецелесообразен. Судья, не согласный с решением, все же обязан подписать его, но может изложить в письменном виде свое **особое мнение** (ч. 4 ст. 175 КАС).

Решение выносится сразу же после разбирательства дела. Признав во время совещания необходимым выяснить новые обстоятельства, имеющие значение для дела, суд выносит определение о возобновлении рассмотрения его по существу. По устранении пробела в исследовании обстоятельств снова проводятся судебные прения перед повторным удалением в совещательную комнату (ст. 171 КАС).

Статья 177 КАС допускает отложение составления мотивированного судебного решения на срок не более чем пять дней со дня окончания разбирательства. Но точно сформулированная и подписанная судьями резолютивная часть решения объявляется в том же судебном заседании, в котором закончилось разбирательство дела, одновременно сообщается, когда лица, участвующие в деле, смогут ознакомиться с полным текстом акта правосудия. Объявляется решение в судебном заседании любым из судей, затем председательствующий разъясняет порядок и срок его обжалования (ст. 174 КАС).

§ 5. Временная остановка судебного разбирательства

В доктрине цивилистического процесса выделяют три вида временной остановки судебного разбирательства: перерыв, отложение и приостановление.

Перерыв - это отсрочка продолжения судебного заседания на относительно короткое время, вызываемая главным образом необходимостью отдыха судей или возникновением таких обстоятельств, которые препятствуют продолжению процесса, но могут быть устранены сравнительно быстро и просто.

Несмотря на то что действующий КАС не содержит нормы, регулирующие перерыв, без этой формы временной остановки очень сложно обойтись на практике. Сложное административное дело может подлежать рассмотрению в течение нескольких рабочих дней, в связи с чем объективно для отдыха судей и других участников процесса потребуется перерыв. Перерыв нельзя объявлять непосредственно перед удалением суда в совещательную комнату для постановления решения, в остальном он возможен в любой момент судебного разбирательства. По окончании перерыва процесс не возобновляется, а продолжается.

Под отложением разбирательства понимается такой перенос рассмотрения дела на более позднее число, когда одно заседание оканчивается в незавершенном состоянии и назначается время очередного полностью возобновляемого заседания (ст. 152 КАС).

Суд может отложить судебное разбирательство административного дела в случае, если:

1) признает невозможным рассмотрение административного дела в этом судебном заседании, в том числе вследствие неявки кого-либо из участников судебного разбирательства, а также если подано встречное административное исковое заявление;

2) возникли неполадки при использовании технических средств ведения судебного заседания, в том числе систем видеоконференц-связи;

3) удовлетворено ходатайство стороны об отложении судебного разбирательства административного дела в связи с необходимостью представления дополнительных доказательств;

4) возникла необходимость совершения иных процессуальных действий;

5) имеется ходатайство лица, участвующего в деле, о необходимости получения дополнительных доказательств и иных сведений в целях всестороннего, полного и объективного выяснения обстоятельств данного административного дела. Об отложении судебного разбирательства административного дела суд выносит определение.

При отложении рассмотрения дела суд обязан назначить дату нового судебного заседания и объявляет эту дату присутствующим лицам под расписку. Неявившиеся лица и вновь привлекаемые в процесс участники извещаются о месте и времени нового судебного заседания.

Поскольку при отложении разбирательства судебное заседание оканчивается, а новое начинается с самого начала, принцип непрерывности в период между такими двумя заседаниями не действует. Определение об отложении разбирательства дела обжалованию в вышестоящий суд не подлежит, но постановивший его суд может сам изменить дату возобновления процесса.

Если после отложения стороны не настаивают на повторном объяснении всех участников процесса, знакомы с материалами, в том числе с объяснениями участников процесса, которые давались ранее, то суд в целях ускорения процесса вправе предоставить участникам процесса подтвердить ранее данные объяснения без повторения, дополнить их, задать дополнительные вопросы. Также суд при отложении разбирательства вправе допросить явившихся свидетелей, если в судебном заседании присутствуют стороны, чтобы не повторять их показания в новом судебном заседании. Повторный вызов этих свидетелей допускается в случае необходимости.

Перерыв необходимо отличать от отложения. Перерыв - это короткий промежуток времени в период рассмотрения одного дела, когда рассмотрение других гражданских, уголовных или административных дел полностью исключается. После перерыва производство по делу продолжается с того момента, на котором оно было остановлено до перерыва. Отложение допускается на более длительный срок, необходимый для совершения отдельных процессуальных действий. Поэтому во время отложения разбирательства дела суд рассматривает другие дела, после отложения разбирательство дела начинается с самого начала.

Приостановление производства - это временная и полная остановка всех процессуальных действий по делу, вызываемая наступлением указанных в законе обстоятельств, препятствующих дальнейшему судопроизводству.

В этом случае дело хотя и не окончено, но полностью до возобновления снимается с производства. Приостановление подразделяется на обязательное (ст. 190 КАС) и факультативное (ст. 191 КАС) в зависимости от оснований, которые устанавливаются законом, и расширительно толкованию не подлежит.

В силу ст. 190 КАС суд обязан приостановить административное производство по делу в случае:

1) смерти гражданина, являвшегося стороной по административному делу, если спорное административное правоотношение или иное публичное правоотношение допускает правопреемство (до определения правопреемника);

2) признания гражданина, являющегося стороной по административному делу, недееспособным и отсутствия законного представителя у этого гражданина (до определения законного представителя);

3) участия административного ответчика в проведении контртеррористической операции или выполнения им задач в условиях чрезвычайного или военного положения, вооруженного конфликта либо в случае просьбы административного истца, участвующего в проведении контртеррористической операции или выполняющего задачи в условиях чрезвычайного или военного положения, вооруженного конфликта (до прекращения участия в этих мероприятиях);

4) невозможности рассмотрения данного административного дела до разрешения другого дела, рассматриваемого судом общей юрисдикции, арбитражным судом, конституционным (уставным) судом субъекта РФ (до вступления в законную силу соответствующего судебного акта);

5) обращения суда в КС РФ с запросом о соответствии закона, подлежащего применению в данном административном деле, Конституции РФ (до вступления в законную силу судебного акта);

6) установления судом срока для примирения сторон (до истечения этого срока).

В ст. 191 КАС перечислены обстоятельства, дающие право суду по собственной инициативе или по ходатайству участвующих в деле лиц приостановить административное судопроизводство в случаях:

1) реорганизации или упразднения органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, наделенных государственными или иными публичными полномочиями (до определения органа, к компетенции которого отнесено участие в публичных правоотношениях в той же сфере, что и рассматриваемые судом спорные правоотношения, либо органа, к компетенции которого относится защита нарушенных прав, свобод и законных интересов административного истца);

2) реорганизации юридического лица, которое является стороной по административному делу (до определения правопреемника);

3) нахождения гражданина, который является лицом, участвующим в деле, в лечебном учреждении или в длительной служебной командировке (до возвращения такого гражданина);

4) исполнения гражданином государственных обязанностей, предусмотренных федеральным законом, при условии что он привлечен к исполнению этих обязанностей (до прекращения таким гражданином исполнения указанных обязанностей);

5) назначения судом экспертизы (до поступления в суд заключения экспертов либо до истечения срока, установленного судом для проведения экспертизы, либо до поступления в суд информации о невозможности ее проведения);

6) направления судом судебного поручения (до поступления в суд материалов о выполненном судебном поручении либо до истечения срока, установленного судом для осуществления соответствующих действий, либо до поступления в суд информации о невозможности их осуществления);

7) принятия КС РФ к рассмотрению жалобы на нарушение конституционных прав и свобод гражданина законом, который был применен в другом деле, но постановление по которому имеет значение для рассмотрения данного административного дела (до вступления в законную силу судебного акта).

Административное судопроизводство приостанавливается на период устранения обстоятельств, вызвавших его приостановление. Время, истекшее с момента приостановления производства по делу до его возобновления, не включается в срок рассмотрения дела. Возобновляется производство по приостановленному делу также определением суда по его собственной инициативе либо по просьбе лиц, участвующих в деле.

Приостановление, в отличие от отложения разбирательства дела, производится по определенным в законе

основаниям, процессуальные действия не совершаются, дата нового судебного заседания не назначается, течение процессуальных сроков приостанавливается, закон допускает возможность обжалования определения о приостановлении производства по делу отдельно от судебного решения.

§ 6. Окончание административного дела без вынесения решения

Как правило, судебное разбирательство заканчивается вынесением решения по существу дела. Однако в силу некоторых обстоятельств суд в порядке отступления от этой нормы оканчивает дело без вынесения решения. Судебное административное процессуальное право предусматривает две формы такого окончания процесса: прекращение производства по делу и оставление заявления без рассмотрения. Названные формы различаются между собой как по основаниям, так и по процессуальным последствиям их применения. Административное судопроизводство прекращается, когда отсутствует право на обращение за судебной защитой, что полностью исключает возможность возобновления дела. Поводом оставления заявления без рассмотрения служит не отсутствие права на обращение за судебной защитой, а только несоблюдение условий его реализации, установленных законом. Поэтому административный истец может вновь обратиться в суд с тождественным требованием после устранения обстоятельств, послуживших причиной оставления его первого заявления без рассмотрения.

Прекращение производства по делу есть форма окончания административного дела, обусловленная предусмотренными КАС обстоятельствами, которые полностью исключают осуществление административного судопроизводства.

Согласно ст. 194 КАС суд должен прекратить производство по делу, если:

- административное дело не подлежит рассмотрению и разрешению в суде в порядке административного судопроизводства по основаниям, предусмотренным п. 1 ч. 1 ст. 128 КАС;

- имеется вступившее в законную силу решение суда по административному спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям, определение суда о прекращении производства по этому административному делу в связи с принятием отказа административного истца от административного иска, утверждением соглашения о примирении сторон или определение суда об отказе в принятии административного искового заявления. Суд прекращает производство по административному делу об оспаривании нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия), нарушающих права, свободы и законные интересы неопределенного круга лиц, если имеется вступившее в законную силу решение суда, принятое по административному иску о том же предмете;

- административный истец отказался от административного иска и отказ принят судом;

- стороны заключили соглашение о примирении и оно утверждено судом;

- наступила смерть гражданина, являвшегося стороной в административном деле, при условии что спорное публичное правоотношение не допускает правопреемства;

- ликвидация организации, являвшейся стороной в административном деле, завершена при условии, что публичное правоотношение не допускает правопреемства.

Суд также вправе прекратить производство по административному делу в случае, если оспариваемые нормативный правовой акт, решение отменены или перестали затрагивать права, свободы и законные интересы административного истца.

Суд прекращает производство по административному делу и в иных предусмотренных КАС случаях.

О прекращении производства по делу суд выносит мотивированное определение. В определении указывается на правовые последствия прекращения производства по делу и невозможность повторного обращения в суд по спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям. В определении также указывается о возврате государственной пошлины.

Определение о прекращении производства по делу может быть обжаловано в суд вышестоящей инстанции.

Оставление заявления без рассмотрения - это форма окончания административного дела, вызываемого фактом несоблюдения административным истцом установленных законом условий возбуждения и нормального развития административного судопроизводства.

Статья 196 КАС предусматривает основания к оставлению заявления без рассмотрения, к которым относятся следующие случаи:

- административным истцом не соблюден досудебный порядок урегулирования административных споров, установленный федеральным законом для данной категории административных дел;

- административное исковое заявление подано лицом, не обладающим административной процессуальной дееспособностью;

- административное исковое заявление не подписано или подписано и подано в суд лицом, не имеющим полномочий на его подписание и (или) подачу в суд, либо лицом, должностное положение которого не указано;

- в производстве этого или другого суда либо арбитражного суда имеется возбужденное ранее дело по спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям;

- производство по данному административному делу возбуждено по административному исковому заявлению с нарушением требований, предусмотренных ст. 125 и 126 КАС, и эти нарушения не были устранены в установленный судом срок либо в случае, если после изменения административным истцом исковых требований им не представлены документы, подтверждающие обстоятельства, на которых основаны измененные требования, при условии что административный истец не освобожден от обязанности доказывания данных обстоятельств.

Суд оставляет административное исковое заявление без рассмотрения и в иных предусмотренных КАС случаях.

Оставление заявления без рассмотрения осуществляется определением суда. В определении суд обязан указать способы устранения обстоятельств, препятствующих рассмотрению дела, решить вопрос о возврате государственной пошлины, распределении судебных расходов (ст. 197 КАС).

После устранения обстоятельств, послуживших основанием для оставления заявления без рассмотрения, заинтересованные лица вправе вновь обратиться в суд с заявлением в общем порядке. На определение суда об отказе в удовлетворении такого ходатайства может быть подана частная жалоба.

§ 7. Протокол судебного заседания

В ходе каждого судебного заседания судов первой и апелляционной инстанций (включая предварительное судебное заседание), а также при совершении вне судебного заседания отдельного процессуального действия ведется аудиопроотолирование и составляется протокол в письменной форме (ст. 204 КАС).

В протоколе полно и четко отражаются все существенные действия, причем в той последовательности, в какой они на самом деле совершались. Статья 205 КАС подробно регулирует содержание протокола.

Секретарь судебного заседания составляет протокол и обеспечивает контроль за использованием в ходе судебного заседания или при совершении отдельного процессуального действия стенографирования, средств аудио- и (или)

видеопроколирования, систем видеоконференц-связи и (или) иных технических средств. Протоколирование судебного заседания с использованием средств аудиозаписи ведется непрерывно в ходе судебного заседания. Носители информации, полученной с использованием стенографирования и (или) иных технических средств, приобщаются к протоколу.

Протокол может быть написан от руки или составлен с использованием технических средств. Протокол подписывается председательствующим в судебном заседании и секретарем судебного заседания. Все внесенные в протокол изменения, дополнения, исправления должны быть оговорены и удостоверены подписями председательствующего в судебном заседании и секретаря судебного заседания.

Протокол судебного заседания должен быть составлен и подписан не позднее чем через три дня после дня окончания судебного заседания, протокол отдельного процессуального действия, совершенного вне судебного заседания, - не позднее следующего рабочего дня после дня совершения этого действия.

Лица, участвующие в деле, их представители вправе знакомиться с протоколом судебного заседания, протоколами совершения отдельных процессуальных действий, записями на носителях информации. На основании ходатайств в письменной форме и за счет лиц, участвующих в деле, их представителей могут быть изготовлены копия протокола, копия записи с носителя информации.

Лица, участвующие в деле, их представители в течение трех дней со дня подписания протокола вправе подать в суд замечания в письменной форме на протокол с указанием на допущенные в нем неточности и (или) на его неполноту. Замечания на протокол, представленные по истечении указанного срока, судом не рассматриваются и возвращаются представившему их лицу. Замечания на протокол рассматривает подписавший его судья в течение трех дней со дня подачи таких замечаний без извещения лиц, участвующих в деле. О принятии замечаний на протокол либо о полном или частичном их отклонении выносится определение суда. Замечания на протокол и определение суда в отношении таких замечаний приобщаются к протоколу судебного заседания.

Глава X. СУДЕБНЫЕ АКТЫ, ПРИНИМАЕМЫЕ СУДОМ ПЕРВОЙ ИНСТАНЦИИ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

§ 1. Судебные акты суда первой инстанции. Сущность и значение судебного решения

Деятельность органов судебной власти отличается от деятельности других государственных органов наличием развернутой процессуальной формы, отражением результатов деятельности в судебных актах. Административное судопроизводство не является исключением. Вся процессуальная деятельность суда по рассмотрению и разрешению административного дела в рамках административного судопроизводства фиксируется в судебных актах.

Суд первой инстанции принимает два вида судебных актов - судебное решение и судебное определение. Судебный акт, которым административный иск не разрешается по существу, именуется **судебным определением**. При рассмотрении конкретного административного дела суд решает различного рода процессуальные вопросы, руководит движением административного дела от стадии к стадии. Эта процессуальная деятельность оформляется судебными определениями.

В соответствии с **ч. 1 ст. 175 КАС** **судебное решение** - это судебный акт суда первой инстанции, которым административное дело разрешается по существу заявленного административного иска. В судебном решении отражается результат отправления правосудия по конкретному административному делу. В отличие от определений судебное решение принимается при разрешении административного дела по существу заявленных требований.

Сущность судебного решения заключается в том, что оно выступает актом правосудия, которым обеспечивается защита прав, свобод и законных интересов граждан и организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений. Значение судебного решения состоит в том, что оно устраняет правовую неопределенность, в нем отражается реализация функций судебной власти.

Для судебного решения характерны следующие черты:

- 1) является актом органа судебной власти, имеет государственно-властный характер, поэтому принимается именем Российской Федерации. Никакие другие судебные акты по административным делам не выносятся именем Российской Федерации;
- 2) является актом индивидуального применения норм материального и процессуального права, имеет разовое значение;
- 3) выступает как официальный акт компетентного органа, выражающего волю государства;
- 4) вызывает определенные юридические последствия, выступает завершающим юридическим фактом в фактическом составе;
- 5) является процессуальным актом-документом.

Принятие судебного решения является завершающим этапом рассмотрения административного дела по существу в суде первой инстанции. Независимо от того, в каком составе рассматривалось дело судом первой инстанции (единолично или коллегиально), решение принимается судом именем Российской Федерации.

Процедура принятия судебного решения подробно разработана процессуальной наукой и включает в себя следующий алгоритм:

- 1) принятие решения (в том числе обсуждение вопроса о правовой квалификации спорного материального правоотношения);
- 2) изложение судебного решения (оформление судебного решения как процессуального акта-документа);
- 3) объявление решения;
- 4) направление решения лицам, участвующим в деле;
- 5) исправление недостатков вынесенного судебного решения;
- 6) вступление решения в законную силу;
- 7) исполнение решения.

§ 2. Требования, предъявляемые к судебному решению

В соответствии с **ч. 1 ст. 136 КАС** законодатель закрепляет требования, которые предъявляются к судебному решению как акту правосудия: решение должно быть законным и обоснованным. Установление требований, предъявляемых к судебному решению, объясняется следующими факторами.

Во-первых, наличие таких требований является неотъемлемым атрибутом процессуальной формы, в которой протекает вся деятельность по рассмотрению и разрешению административного дела. Поскольку характерной чертой процессуальной формы является детальная правовая регламентация, процессуальная форма судебных актов, требования, которые к ним предъявляются, должны содержаться в процессуальных кодексах.

Во-вторых, наличие установленных в законе требований, предъявляемых к судебному решению, способствует

повышению авторитета судебной власти, свидетельствует о совершенстве процессуальной формы, формирует уважительное отношение к суду, судебной власти, оказывает воспитательное действие на граждан и организации. Эти требования публично отражаются в [КАС](#) и являются дисциплинирующим началом для судей при осуществлении правосудия. Отражение итогов рассмотрения и разрешения административного дела в судебном решении, не отвечающих установленным законом требованиям, недопустимо и является основанием для отмены или изменения судебного акта.

В-третьих, установление в законе требований, которые предъявляются к судебному решению, позволяет лицам, участвующим в деле, оценить деятельность суда при рассмотрении конкретного административного дела, сопоставив вынесенное судебное решение по конкретному делу с требованиями, которые предъявляются законом. В случае если лица, участвующие в деле, придут к выводу, что принятое судебное решение не соответствует предъявляемым требованиям, то они имеют право на его обжалование. Таким образом, наличие установленных в законе требований, предъявляемых к судебному решению, является гарантией права на справедливое судебное разбирательство.

В-четвертых, установленные в законе требования, предъявляемые к судебному решению, являются критериями для проверки и пересмотра судебных актов вышестоящими инстанциями. При обжаловании судебного акта суды проверочных инстанций должны иметь четкие представления о требованиях, на соответствие которым проверяется судебное решение.

Законность судебного решения рассматривается как качество, свидетельствующее о том, что суд правильно применил и не нарушил нормы материального и процессуального права. Требование законности складывается из двух составляющих.

Во-первых, в решении должны быть правильно применены нормы материального права. Решение будет считаться законным, если суд правильно применил действующую норму материального права, не применил норму материального права, не подлежащую применению, дал правильное толкование нормы материального права ([ч. 3 ст. 310 КАС](#)).

Во-вторых, судебное решение будет законным, если при его принятии были соблюдены требования процессуального законодательства. Можно выделить следующие условия, при которых будет выполняться требование законности в части соблюдения процессуального законодательства:

- а) решение было вынесено законным составом суда;
- б) решение было вынесено в процедуре, обеспечивающей независимость судей;
- в) были обеспечены права на участие в процессе всех лиц, участвующих в деле;
- г) при вынесении решения не было нарушено правило о языке судопроизводства;
- д) при вынесении судебного решения было обеспечено равенство всех участников процесса;
- е) судебное решение изготовлено в соответствии с предъявляемыми требованиями (подписано надлежащими субъектами);
- ж) в материалах дела есть протокол судебного заседания, что позволяет воспроизвести процедуру рассмотрения административного дела, сопоставить судебное решение с исследованными доказательствами.

Эти условия закреплены в [ч. 1 ст. 310 КАС](#) и отражают основные требования, предъявляемые к справедливому судебному разбирательству ([ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод](#)).

Применительно к толкованию принципа законности Пленум ВС РФ в [Постановлении](#) от 19 декабря 2003 г. N 23 "О судебном решении" <1> дал разъяснение, что если имеются противоречия между нормами процессуального или нормами материального права, подлежащими применению при рассмотрении и разрешении данного дела, то решение является законным в случае применения судом в соответствии с [ч. 2 ст. 120 Конституции РФ](#), [ч. 3 ст. 5 Закона о судебной системе](#) и [ч. 2 ст. 11 ГПК](#) нормы, имеющей большую юридическую силу ([п. 2](#)).

<1> Российская газета. N 260. 2003. 26 декабря.

В современных условиях требование законности не ограничивается только соблюдением и правильным применением норм материального и процессуального права. В связи с провозглашением судебной власти, приданием ей полномочий по осуществлению контроля за законодательной и исполнительной ветвями власти особое место стала занимать судебная практика. Присоединившись к [Конвенции](#) о защите прав человека и основных свобод, Россия обязана учитывать толкование норм Конвенции, которое дается в прецедентах ЕСПЧ. Также особое место в судебной практике занимают судебные акты КС РФ, в которых проверяются на соответствие [Конституции](#) РФ как нормы материального, так и нормы процессуального права. Поэтому требование законности судебного решения должно включать в себя следующие дополнительные критерии.

Судебное решение должно быть вынесено в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации. Эти нормы могут как касаться материально-правовых отношений, так и регулировать процедурные вопросы. В этом случае решение следует считать законным, если суд:

- а) применил норму международного права, подлежащую применению;
- б) не применил норму международного права, не подлежащую применению;
- в) дал правильное толкование нормы международного права.

На это обратил внимание и Пленум ВС РФ в [п. 9](#) Постановления "О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации".

Судебное решение должно быть вынесено в соответствии с постановлениями и определениями КС РФ, в которых:

- а) дается толкование положений [Конституции](#) РФ, подлежащих применению в рассматриваемом деле;
- б) дается толкование положений других нормативных актов, подлежащих применению в данном деле;
- в) решается вопрос о признании соответствующими или не соответствующими [Конституции](#) РФ нормативных актов, их отдельных положений, которые применяются при рассмотрении или разрешении данного дела.

Решение суда будет удовлетворять требованиям законности, если:

- а) суд применил норму права, которая признана КС РФ соответствующей [Конституции](#) РФ;
- б) суд не применил норму права, которая признана КС РФ не соответствующей [Конституции](#) РФ;
- в) суд применил нормы [Конституции](#) РФ, других нормативных актов и дал им толкование, согласующееся с позицией КС РФ по данному вопросу.

При нарушении одного из этих условий решение суда не может считаться законным, а вынесенный судебный акт подлежит отмене.

О применении постановлений КС РФ при рассмотрении и разрешении конкретных гражданских дел, в частности при мотивировке судебного решения, указано в [п. 4](#) Постановления Пленума ВС РФ "О судебном решении".

Судебное решение должно быть вынесено в соответствии с судебными прецедентами ЕСПЧ. Данное условие вытекает из обязательств Российской Федерации в связи с ратификацией [Конвенции](#) о защите прав человека и основных свобод. При этом российские суды обязаны учитывать не только судебные прецеденты, вынесенные в отношении Российской Федерации, но и прецеденты, вынесенные в отношении других государств, поскольку в них дается толкование норм упомянутой Конвенции, которое для всех участников является обязательным.

В связи с этим решение будет законным, если суд:

- а) применил норму, не противоречащую положениям Конвенции;
- б) не применил норму, противоречащую положениям Конвенции;
- в) дал толкование положений Конвенции, согласующееся с практикой ЕСПЧ.

На необходимость применения судами общей юрисдикции постановлений ЕСПЧ, в которых дано толкование положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод, подлежащих применению в рассматриваемом деле, обратил внимание Пленум ВС РФ в п. 4 Постановления "О судебном решении".

В связи с возрастанием роли судебной практики, учитывая, что действующий КАС предусматривает возможность отмены судебных актов в порядке надзора, если ими нарушается единообразие в толковании или применении действующего законодательства, судам необходимо при принятии решения руководствоваться и судебными актами высших судебных инстанций, в которых дается модель единообразия в применении и толковании действующего законодательства. По вопросам судебной практики ВС РФ издает постановления Пленума, Президиума. Судебное решение будет законным, если суд дал толкование положениям действующего законодательства с учетом правовых позиций ВС РФ. О применении разъяснений высшего судебного органа указывается и в п. 2 Постановления Пленума ВС РФ "О судебном решении". Так, ВС РФ разъяснил, что при установлении противоречий между нормами права, подлежащими применению при рассмотрении и разрешении дела, судам необходимо учитывать разъяснения Пленума ВС РФ, данные в Постановлениях "О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия" <1> и "О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации".

<1> Постановление Пленума ВС РФ от 31 октября 1995 г. N 8 "О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия" // Российская газета. N 247. 1995. 28 декабря.

В некоторых случаях при рассмотрении и разрешении конкретного административного дела суд общей юрисдикции может столкнуться с наличием пробелов. В таких ситуациях суды применяют аналогию права, аналогию закона. Действующий КАС предусматривает возможность применения по аналогии как норм материального права (ч. 6 ст. 15), так и норм процессуального права (ч. 4 ст. 2). Поэтому решение суда будет законным, если при обнаружении пробела суд применил или аналогию права, или аналогию закона. На это обращено внимание в п. 2 Постановления Пленума ВС РФ "О судебном решении", в котором указано, что решение является законным в том случае, когда оно принято при точном соблюдении норм процессуального права и в полном соответствии с нормами материального права, которые подлежат применению к данному правоотношению, или основано на применении в необходимых случаях аналогии закона или аналогии права.

На основании изложенного судебное решение будет отвечать требованиям законности, если оно вынесено:

- а) в соответствии с нормами материального права;
- б) в соответствии с нормами международного права;
- в) в соответствии с позициями КС РФ, выраженными в постановлениях и определениях;
- г) в соответствии с прецедентами ЕСПЧ;
- д) при применении в необходимых случаях аналогии права, аналогии закона;
- е) при соблюдении норм процессуального права;
- ж) в соответствии с правовыми позициями ВС РФ, выраженными в постановлениях Пленума и Президиума.

Обоснованность судебного решения. Действующий КАС определяет обоснованность судебного решения через его соответствие следующим условиям:

- 1) определение обстоятельств, имеющих значение для административного дела;
- 2) доказанность установленных судом первой инстанции обстоятельств дела, имеющих значение для административного дела;
- 3) соответствие выводов суда первой инстанции, изложенных в решении суда, обстоятельствам административного дела.

При выполнении этих условий судебное решение становится обоснованным, но оно не является истинным, возникает лишь презумпция истинности решения. Иными словами, суд, исследовав доказательства, подтверждающие или опровергающие доводы сторон по поводу установления фактических обстоятельств дела, сделал правильный вывод, который основывается на представленных сторонами доказательствах. Этот вывод считается правильным, истинным, пока иное не будет установлено судом вышестоящей инстанции. Презумпция истинности судебного решения предполагает, что выводы суда по итогам рассмотренного и разрешенного дела являются законными, обоснованными.

Анализу законодательства и судебной практики позволяет выделить и другие требования, предъявляемые к судебному решению: полнота, определенность и соответствие установленной законом форме.

Требование полноты означает, что в судебном решении должны содержаться выводы по всем заявленным сторонами требованиям и возражениям. В соответствии с данным требованием суд обязан дать ответ как на основной, так и на встречный административный иск, решить вопрос о правах и об обязанностях в отношении каждого из соистцов и соответчиков. Устранение неполноты возможно путем принятия дополнительного решения (ст. 183 КАС); нарушение этого требования может явиться основанием для отмены судебного решения.

Требование определенности накладывает на суд обязанность четко формулировать вывод: удовлетворить административный иск (полностью или в части) либо в удовлетворении административного иска отказать. Если административный иск удовлетворен, в резолютивной части судебного решения необходимо четко указать, какие действия и в какие сроки административный ответчик обязан совершить. Не допускается вынесение решений, исполнение которых ставится в зависимость от наступления или ненаступления определенного условия. Суд не вправе выносить альтернативные решения, представляющие собой два и более равнозначных способа реализации прав и обязанностей (например, отменить решение органа государственной власти или обязать орган государственной власти принять новое решение).

Судебное решение должно соответствовать установленной в КАС форме, которая включает в себя соблюдение процедуры принятия судебного решения и требований, предъявляемых к его содержанию.

§ 3. Содержание решения суда

Рассмотрение административного дела по существу заканчивается вынесением судебного решения. Поэтому решение должно быть вынесено сразу после разбирательства административного дела. Принятие решения означает изготовление его в окончательной форме, которая включает вводную, описательную, мотивировочную и резолютивную части.

В вводной части судебного решения излагается информация о суде, об основных участниках административного судопроизводства, о предмете судебного разбирательства. В связи с этим суд обязательно должен указать следующие данные:

а) номер административного дела;

б) дату и место принятия решения. Дата принятия решения (число, месяц, год) имеет юридическое значение, поскольку с этого события начинается исчисляться срок вступления решения суда в законную силу. Днем принятия решения считается день изготовления решения суда в полном объеме, т.е. когда оно состоит из вводной, описательной, мотивировочной и резолютивной частей.

Место принятия решения - сведения о том, где проводилось судебное заседание. По общему правилу судебное заседание проводится по месту нахождения суда первой инстанции. В этом случае местом принятия решения будет являться место нахождения суда. КАС не исключает возможности проводить выездные судебные заседания вне места нахождения суда. В частности, судебное заседание по административному делу о госпитализации гражданина в недобровольном порядке или продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке может проводиться в помещении медицинской организации, оказывающей психиатрическую помощь в стационарных условиях (ч. 7 ст. 277 КАС). В этом случае местом принятия решения будет место нахождения медицинской организации, оказывающей психиатрическую помощь в стационарных условиях. Целесообразно отражать, в открытом или закрытом судебном заседании проводилось рассмотрение административного дела;

в) наименование суда, принявшего решение. По правилам родовой подсудности административные дела по первой инстанции могут рассматривать ВС РФ, суды общей юрисдикции, военные суды. Наименование суда приводится в соответствии с положениями специальных законов, регулирующих деятельность этих судебных органов;

г) состав суда. В судебном решении обязательно должны быть указаны данные (фамилии, инициалы) судей, которые входили в состав суда, рассматривающего дело. Если дело рассматривалось судьей единолично, указываются данные этого судьи. При рассмотрении дела в составе трех профессиональных судей в судебном решении фиксируется, кто исполнял функции председательствующего в судебном заседании (фамилия, инициалы) и какие еще судьи входили в состав суда (фамилии, инициалы). Данная информация позволяет дать оценку законности состава суда. Так, если дело было рассмотрено единолично, когда по закону требуется коллегиальный состав суда, то судебное решение подлежит безусловной отмене по п. 5 ч. 1 ст. 310 КАС. Только судьи, которые указаны в вводной части судебного решения, имеют право на подписание этого судебного акта. Подписание судебного решения иными лицами, которые не указаны в вводной части судебного решения, влечет отмену судебного акта, поскольку состав суда при таких обстоятельствах нельзя считать законным;

д) при рассмотрении административного дела секретарем судебного заседания ведется протокол, поэтому целесообразно при указании состава суда указывать еще и данные о секретаре судебного заседания (должность, фамилию, инициалы);

е) сведения о сторонах, других лицах, участвующих в деле, об их представителях, иных участниках судебного процесса. Данное требование позволяет определить субъектный состав спора, поэтому в решении указывается не только процессуальный статус субъекта, но и полное наименование организации - участника административного судопроизводства, а если выступают физические лица - то их фамилии и инициалы.

К иным участникам судебного процесса, сведения о которых указываются в вводной части судебного решения, следует отнести эксперта, специалиста, переводчика;

ж) сведения о предмете административного иска. Предмет спора составляют требования, за разрешением которых административный истец обратился в суд. В порядке административного судопроизводства суд разрешает административные дела, перечисленные в ч. 2, 3 ст. 1 КАС. Требования излагаются в административном исковом заявлении, встречном административном заявлении, могут быть уточнены или изменены при разрешении административного дела. Если административный истец изменил предмет спора на стадии подготовки, рассмотрения дела по существу, то в вводной части судебного решения указывается предмет спора согласно административному исковому заявлению, затем в описательной части судебного решения судья должен отразить изменение лицом, участвующим в деле, предмета спора.

После вводной части суд излагает описательную часть судебного решения, в которой кратко указываются требования административного истца, которые были изложены в административном исковом заявлении. Если эти требования были уточнены, скорректированы, изменены, то об этом необходимо указать в решении. В случае предъявления встречного административного иска административным ответчиком его требования также отражаются в описательной части.

Если от лиц, участвующих в деле, поступили возражения на первоначальный или встречный административный иск, то суть этих возражений кратко приводится в описательной части.

В описательной части также указывается, поддержал ли административный истец свои требования в суде, признал ли административный ответчик иск, не использовали ли участники процесса свое право на изменение предмета или основания административного иска.

Помимо требований, возражений лиц, участвующих в деле, суд кратко приводит их объяснения по существу дела, излагает, какие ходатайства поступали и каков результат их разрешения.

Особое значение имеет мотивировочная часть судебного решения. Указание мотивов в судебном решении преследует несколько целей. С одной стороны, мотивы помогают сторонам уяснить логику рассуждений суда по принятому решению, посмотреть, почему одни доказательства приняты, а другие нет, почему применена именно определенная норма права или почему суд применил аналогию закона. Наличие мотивов в судебном решении делает правосудие более доступным, понятным для населения. С другой стороны, именно мотивы являются своеобразным ориентиром для судов вышестоящих инстанций при проверке судебного решения на соответствие требованиям законности, обоснованности.

Алгоритм постановления судебного решения должен отражать мотивы суда в отношении:

- 1) фактических и иных обстоятельств административного дела, установленных судом;
- 2) доказательств, на которых основаны выводы суда об этих обстоятельствах;
- 3) доводов, в соответствии с которыми суд отвергает те или иные доказательства;
- 4) нормативных правовых актов, которыми руководствовался суд при принятии решения.

В судебном решении суд должен дать анализ фактических данных, изложенных в иске, и указать, нашли ли они подтверждение в суде. Анализ фактических и иных обстоятельств дела должен касаться фактов, образующих предмет доказывания по делу, как материально-правовых, так и процессуально-правовых. Факты активной и пассивной легитимации, основания к административному иску должны быть отражены в мотивировочной части судебного решения.

Каждый из фактов, входящих в предмет доказывания, должен быть подтвержден доказательствами, которые оценены судом. Не требуют доказывания общеизвестные факты, преюдициальные факты, а также факты, на которых одна из сторон основывает свои требования, возражения и которые признаны противоположной стороной в процессе. Факты, установленные по ранее рассмотренному делу, не доказываются вновь при рассмотрении судом другого дела, в котором участвуют те же лица. Если в этом деле участвуют и другие лица, для них эти факты не имеют преюдициального значения и устанавливаются на общих основаниях.

Пленум ВС РФ в п. 10 Постановления "О судебном решении" рекомендует указывать в мотивировочной части о признании стороны обстоятельств, на которых другая сторона основывает свои требования или возражения, а также

выводы суда об установлении этих обстоятельств, если не имеется оснований, по которым принятие признания обстоятельств не допускается.

Хотя действующее законодательство об административном судопроизводстве освобождает от доказывания этих фактических данных, в судебном решении необходимо указать, по какому из оснований, предусмотренных [ст. 64, 65 КАС](#), суд освободил сторону от доказывания. Анализ представленных доказательств, который отражается в мотивировочной части судебного решения, должен содержать мотивы, по которым суд отверг те или иные доказательства, причины отклонения или принятия доводов лиц, участвующих в деле, в обоснование своих требований или возражений.

Неотъемлемым атрибутом мотивировочной части судебного решения является анализ законов и иных нормативных актов, на основе которых постановляется резолютивная часть судебного решения. В соответствии с [ч. 1 ст. 15 КАС](#) суд разрешает административные дела на основании Конституции РФ, международных договоров Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, актов органов местного самоуправления, должностных лиц, а также нормативных правовых актов организаций, которые в установленном порядке наделены полномочиями на принятие таких актов. В случаях, предусмотренных федеральным законом, арбитражный суд применяет обычаи делового оборота. В случае отсутствия норм права, регулирующих спорные отношения, к таким отношениям, если это не противоречит их существу, суд применяет нормы права, регулирующие сходные отношения (аналогия закона), а при отсутствии таких норм права разрешает административное дело исходя из общих начал и смысла законодательства (аналогия права) ([ч. 6 ст. 15 КАС](#)). Мотивы применения аналогии приводятся в мотивировочной части решения.

В связи с возрастающим значением судебной практики в правоприменительной деятельности в целях обеспечения ее единства и законности выводы по итогам правового анализа суд может аргументировать ссылками на постановления и решения ЕСПЧ, решения КС РФ, постановления Пленума ВС РФ, постановления Президиума ВС РФ, принятые ВС РФ.

Из общего правила о необходимости мотивировать судебное решение по каждому делу есть исключение ([ч. 5 ст. 180 КАС](#)). Основанием применения специальной нормы является ситуация, когда при рассмотрении административного дела будет установлен факт пропуска срока на обращение в суд, отсутствия уважительных причин пропуска и невозможности восстановить пропущенный срок. В частности, в [п. 24 Постановления Пленума ВС РФ от 10 февраля 2009 г. N 2 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий \(бездействия\) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих"](#) <1> указано, что по каждому делу необходимо выяснять, соблюдены ли сроки обращения заявителя в суд и каковы причины их нарушения, а вопрос о применении последствий несоблюдения данных сроков следует обсуждать независимо от того, ссылались ли на это обстоятельство заинтересованные лица; при установлении факта пропуска без уважительных причин срока на обращение в суд следует отказывать в удовлетворении заявления в предварительном судебном заседании или в судебном заседании, указав в мотивировочной части решения только на установление судом данного обстоятельства.

<1> Российская газета. N 27. 2009. 18 февраля.

Применительно к содержанию резолютивной части судебного решения законодатель сформулировал общее правило ([ч. 6 ст. 180 КАС](#)). Изъятия из этого правила, как и более подробная регламентация требований, предъявляемых к резолютивной части судебного решения по административному иску, закреплены в [гл. 21 - 26 КАС](#), регулирующих производство по отдельным категориям административных дел, а также в [гл. 33 КАС](#), регулиющей правила упрощенного производства по административным делам.

По общему правилу в резолютивной части судебного решения отражаются следующие сведения:

а) выводы суда об удовлетворении административного иска полностью или в части или об отказе в удовлетворении административного иска. Если иск удовлетворен частично, суд обязан указать, какую часть исковых требований суд удовлетворил, а в какой части в удовлетворении отказано. Если в деле было рассмотрено несколько требований, то вывод должен содержаться по каждому требованию. При рассмотрении первоначального и встречного административных исков суд должен изложить вывод по каждому из них;

б) выводы суда по вопросам, разрешенным судом исходя из обстоятельств административного дела. При удовлетворении административного иска в резолютивной части суд формулирует способ защиты нарушенного права, порядок реализации этого способа. Как правило, суд после указания факта об удовлетворении (о неудовлетворении) административного иска формулирует выводы, исходя из требований специальных норм, содержащихся в статьях, посвященных содержанию судебного решения по отдельным категориям административных дел.

Действующее законодательство об административном судопроизводстве допускает право суда оставлять доказательства до вступления решения суда в законную силу, в частности, это касается письменных доказательств ([ст. 71 КАС](#)), вещественных доказательств ([ст. 75 КАС](#)), аудио- и видеозаписей ([ст. 76 КАС](#)). Если суд при разрешении административного иска реализовал данное полномочие, то в резолютивной части судебного решения он обязан подробно указать порядок возвращения этих доказательств (кто, в какой срок и где может забрать эти доказательства).

В резолютивной части судебного решения может быть указано на порядок и срок исполнения решения суда, на немедленное исполнение решения суда, если оно обращено судом к немедленному исполнению. Решения, о которых идет речь в [ч. 1 ст. 188 КАС](#), подлежат немедленному исполнению в силу императивного предписания закона, в связи с чем указание в решении об обращении их к немедленному исполнению не зависит от позиции административного истца и усмотрения суда. Обращение решения к немедленному исполнению по основаниям, указанным в [ч. 2 ст. 188 КАС](#), возможно только по просьбе административного истца. В таких случаях выводы суда о необходимости обращения решения к немедленному исполнению должны быть обоснованы достоверными и достаточными данными о наличии особых обстоятельств, вследствие которых замедление исполнения решения может привести к значительному ущербу публичным или частным интересам. Как отмечает Пленум ВС РФ в [абз. 6 п. 11 Постановления "О судебном решении"](#), обращая по просьбе истца решение к немедленному исполнению, суд вправе в необходимых случаях требовать от истца обеспечения поворота исполнения решения на случай его отмены.

Если при рассмотрении административного иска суд применил меры предварительной защиты, то в резолютивной части судебного решения он обязан указать на факт их отмены или сохранения;

в) помимо основных выводов по существу заявленных требований в резолютивной части суд обязан разрешить вопрос о распределении судебных расходов между сторонами по правилам [ст. 111 - 113 КАС](#). Отступление от этого правила влечет нарушение требования полноты решения, которое может быть устранено до вступления решения в законную силу путем вынесения дополнительного решения;

г) суд обязан в резолютивной части судебного решения разъяснить срок и порядок обжалования. Решение может быть обжаловано в суд апелляционной инстанции через суд, принявший решение, в течение одного месяца, если иной срок обжалования не предусмотрен [КАС](#). Как указывает Пленум ВС РФ в [абз. 3 п. 8 Постановления "О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регламентирующих производство в суде апелляционной инстанции"](#), неразъяснение судом первой инстанции порядка и срока обжалования решения суда является уважительной причиной для

восстановления срока на обжалование.

После удаления суда в совещательную комнату по общему правилу решение должно быть сразу принято в окончательной форме. Однако по административным делам, представляющим определенную сложность, законодатель позволяет суду принять решение только в усеченной форме, огласив вводную и резолютивную части судебного решения, а составление мотивированного решения отложить на срок до пяти дней.

Применение специальной нормы [ст. 177 КАС](#) требует соблюдения следующих условий.

Во-первых, изготовление решения в сокращенной форме (вводная и резолютивная части) допускается в качестве исключения. Это исключение связано с особой сложностью административного дела. Поэтому это правило не должно рассматриваться как общее, применяемое к любой категории административных дел.

Во-вторых, резолютивная часть решения должна быть оглашена судом немедленно после судебного разбирательства. Поэтому правила [ч. 1 ст. 177 КАС](#) в плане сроков оглашения распространяются и на случаи применения специальной нормы ([ч. 2 названной статьи](#)). В соответствии с [ч. 2 ст. 174 КАС](#) при объявлении резолютивной части судебного решения суд обязан объявить в судебном заседании, когда будет изготовлено мотивированное решение и каким образом это решение будет доведено до сведения лиц, участвующих в административном деле, и их представителей.

В-третьих, если суд по сложному административному делу огласил только резолютивную часть судебного решения, то решение в окончательной форме, включающей вводную, описательную, мотивировочную и резолютивную части, должно быть изготовлено в срок, не превышающий пяти дней со дня окончания судебного разбирательства. К сожалению, действующий [КАС](#) не содержит правила о порядке исчисления процессуальных сроков, определенных в днях. Полагаем возможным в данном случае subsidiarное применение норм родственной отрасли права, а именно положений [ч. 3 ст. 113 АПК](#), закрепляющей, что в сроки, исчисляемые днями, не включаются нерабочие дни.

Соблюдение установленного в [ч. 2 ст. 177 КАС](#) процессуального срока принятия решения в окончательной форме является важным, нарушение этого правила в судебной практике рассматривается в качестве уважительной причины пропуска срока на обжалование ([абз. 3 п. 8 Постановления Пленума ВС РФ "О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регламентирующего производство в суде апелляционной инстанции"](#)).

В [КАС](#) могут содержаться ограничения права суда откладывать изготовление мотивированного судебного решения. Эти ограничения можно разбить на два вида.

Первый вид ограничений установлен в форме императивного предписания, запрещающего суду откладывать изготовление мотивированного решения. Это означает, что по определенным категориям административных дел в случаях, прямо указанных в [КАС](#), суд обязан сразу принять решение в окончательной форме, и поэтому к данным ситуациям [ч. 2 ст. 177 КАС](#) неприменима. В частности, по следующим категориям административных дел мотивированное решение должно быть изготовлено в день принятия:

- по административным делам об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, связанным с проведением публичного мероприятия (собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования), если в удовлетворении соответствующего административного иска отказано ([ч. 4 ст. 227 КАС](#));
- по административным делам о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении ([ч. 3 ст. 269 КАС](#));
- по административным делам об административном надзоре ([ч. 4 ст. 273 КАС](#));
- по административным делам о госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке ([ч. 4 ст. 279 КАС](#));
- по административным делам о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке ([ч. 8 ст. 280 КАС](#));
- по административным делам о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке ([ч. 4 ст. 285 КАС](#)).

Второй вид ограничений предписывает суду готовить мотивированное решение не в пятидневный срок, а в возможно короткие сроки после окончания судебного разбирательства по административному делу. Такие правила установлены по следующим категориям административных дел:

- по административным делам об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, связанным с проведением публичного мероприятия (собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования) ([ч. 4 ст. 227 КАС](#));
- мотивированное решение суда по административному делу о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, принятое до дня голосования в период избирательной кампании, кампании референдума ([ч. 3 ст. 244 КАС](#)).

В-четвертых, резолютивная часть решения должна быть подписана всеми судьями, рассматривающими административное дело, в том числе судьей, имеющим особое мнение. Этот же состав суда обязан подписать и решение, изготовленное в окончательной форме. Оба вида решений (в окончательной и сокращенной формах) должны быть приобщены к материалам административного дела.

В-пятых, состав суда, выводы суда, изложенные как в сокращенном, так и в мотивированном судебном решении, должны полностью совпадать. Кроме того, выводы суда, изложенные в резолютивной части судебного решения, не должны противоречить мотивам принятия решения, которые приведены в окончательной форме судебного решения. Подобные нарушения влекут отмену судебных актов. Резолютивная часть составленного мотивированного решения должна дословно соответствовать резолютивной части решения, объявленной в день окончания разбирательства дела.

Как процессуальный акт-документ решение суда изготавливается в виде отдельного документа в письменной форме. Письменная форма предполагает изготовление судебного решения письменно как от руки, так и при помощи технических средств (компьютера). Решение суда до его оглашения обязательно должно быть подписано: при единоличном рассмотрении дела - судьей, рассмотревшим административное дело, при коллегиальном рассмотрении дела - всеми судьями, входящими в состав суда. Данное правило об обязательном подписании решения суда всеми судьями относится и к судье, выразившему особое мнение. Если решение не подписано судьей, его вынесшим, или в решении отсутствует подпись хотя бы одного из судей, входящих в состав суда, данные нарушения являются безусловными основаниями для отмены судебного решения, поскольку допущены существенные нарушения норм процессуального права ([п. 5 ч. 1 ст. 310 КАС](#)).

По общему правилу суд, постановивший судебное решение, не имеет права вносить в него какие-либо изменения. Выводы суда являются окончательными и могут быть пересмотрены лишь в судах проверочных инстанций. Однако с целью исправления ошибок, описок [КАС](#) позволяет суду до объявления судебного решения внести в него исправления, которые не касаются сущности решения. Такие исправления должны быть особо оговорены в судебном решении, о чем ставится надпись "Исправленному верить", которая скрепляется подписями всех судей, входивших в состав суда по рассматриваемому административному делу.

§ 4. Устранение недостатков судебного решения судом, его вынесшим

По общему правилу с момента вынесения судебного решения не может быть изменено судом, его вынесшим. Но на практике встречаются случаи, когда в судебном решении допускаются ошибки, вызванные не вопросами применяемого права и не вопросами факта (при наличии таких ошибок допускаются проверка и пересмотр вынесенного судебного акта вышестоящим судом), а представляющие собой недочеты, недостатки, которые не влияют на сущность вынесенного решения, но вместе с тем могут создать определенные препятствия при его исполнении. Процессуальная наука разработала следующие способы устранения недостатков судебного решения судом, его вынесшим:

- а) дополнительное решение;
- б) исправление описок, явных арифметических ошибок;
- в) разъяснение судебного решения.

А. Дополнительное решение. Судебное решение, вынесенное по итогам рассмотрения дела по существу, должно обладать таким качеством, как полнота. Судебный акт отвечает требованиям полноты, когда в нем содержатся мотивированные выводы по всем требованиям, адресованным суду лицами, участвующими в деле, а также отражено решение иных сопутствующих вопросов, которые суд обязан разрешить в силу прямого указания в законе.

В качестве способа исправления неполноты судебного решения **КАС** предусматривает возможность вынесения дополнительного решения. Дополнительное решение может быть вынесено при соблюдении установленных в законе условий.

Во-первых, дополнительное решение может быть вынесено лишь по инициативе определенной категории субъектов. К ним относятся сам суд и лица, участвующие в деле: стороны (административный истец и административный ответчик), заинтересованные лица, прокурор, органы, организации и лица, обращающиеся в суд в защиту интересов других лиц или неопределенного круга лиц.

Представитель обладает полномочием на подачу заявления о вынесении дополнительного решения, данное полномочие является общим и не требует особой оговорки в доверенности (ст. 56 КАС).

Во-вторых, необходимо соблюдение процессуальных сроков. Исходя из буквального толкования абз. 1 ч. 1 ст. 183 КАС дополнительное решение должно быть принято до вступления основного решения в законную силу. При применении упомянутой нормы следует использовать расширительное толкование, и указанный в гипотезе нормы срок установлен для подачи заявления о принятии дополнительного решения, а не для его принятия. В частности, таким образом сформулировано положение ч. 2 ст. 201 ГПК. Действующая редакция, на наш взгляд, нарушает права участников административного судопроизводства на доступ к правосудию, поскольку предусматривает, что в месячный срок не только должно быть подано заявление о вынесении дополнительного решения, но и оно должно быть рассмотрено. Нерассмотрение заявления к сроку вступления решения в законную силу, по смыслу действующей редакции **КАС**, влечет отказ в вынесении дополнительного решения, что нельзя признать правильным. По некоторым категориям дел установлен сокращенный срок вступления в законную силу, вынесение дополнительного решения в такой срок практически невозможно.

Исходя из правового предназначения института дополнительного решения до вступления основного решения в законную силу может быть подано заявление о вынесении дополнительного решения, а фактически само дополнительное решение может быть вынесено, когда решение уже вступило в законную силу. **КАС** дополнительное решение называет в качестве самостоятельного объекта апелляционного и кассационного обжалования, оно может быть обжаловано отдельно от основного решения суда. Поэтому последний день подачи заявления о вынесении дополнительного решения совпадает с последним днем обжалования решения в суд апелляционной инстанции. Если заявление о вынесении дополнительного решения подано после вступления решения в законную силу, то в вынесении дополнительного решения должно быть отказано. Пропущенный по уважительным причинам срок подачи заявления о вынесении дополнительного решения судом может быть восстановлен.

В-третьих, дополнительное решение может быть вынесено только по предусмотренным ч. 1 ст. 188 КАС основаниям, перечень которых носит закрытый характер.

Суд, рассмотревший административное дело, вправе принять дополнительное решение в следующих случаях:

1) если по какому-либо требованию, в отношении которого лица, участвующие в деле, представили доказательства и дали объяснение, не было принято решение. В соответствии с требованиями полноты судебное решение должно содержать выводы по всем заявленным требованиям (основному иску, встречному иску). Если в процессе административным истцом было заявлено несколько требований, было объединено несколько дел в одно производство или имелось процессуальное соучастие, то в решении суд обязан дать ответ по каждому из требований и в отношении каждого участника процесса. При наличии ситуации, когда требование лицом, участвующим в деле, заявлялось, по нему исследовались в судебном разбирательстве доказательства, но в судебном решении не дан ответ, тогда имеются основания для устранения этой ошибки путем вынесения дополнительного решения;

2) если суд, разрешив вопрос о восстановлении нарушенных прав административного истца, не указал соответствующие действия, которые обязан совершить административный ответчик. Требование полноты судебного решения предполагает, что в судебном акте должно быть максимально конкретизировано, какие действия обязан совершить административный ответчик (ст. 181 КАС). Если этих сведений в решении нет или они приведены неполно, то этот недостаток судебного решения может быть восполнен путем принятия дополнительного решения;

3) если судом не разрешен вопрос о судебных расходах. Судебные расходы состоят из государственной пошлины и издержек, связанных с рассмотрением дела. По общему правилу при вынесении судебного решения суд обязан распределить понесенные сторонами судебные расходы по правилам ст. 111 - 113 КАС, о чем указывается в резолютивной части судебного решения. По данному основанию дополнительное решение может быть вынесено, если требование о возмещении судебных расходов сторонами заявлялось, были представлены доказательства, подтверждающие размер понесенных расходов, но суд в резолютивной части не указал на распределение судебных расходов.

Если в судебном заседании стороны не заявляли ходатайства о взыскании судебных расходов, доказательства, подтверждающие затраты по оплате судебных расходов, не представлялись, то суд должен отказать в вынесении дополнительного решения, разъяснив сторонам возможность обращения по данному вопросу с отдельным иском.

По основаниям, не указанным в ст. 183 КАС, дополнительное решение вынесено быть не может.

Подача заявления о вынесении дополнительного решения государственной пошлиной не уплачивается.

Принятие дополнительного решения осуществляется согласно установленной процедуре. Для решения вопроса о вынесении дополнительного решения назначается судебное заседание. Лица, участвующие в деле, обязательно извещаются о месте и времени судебного заседания. В судебном заседании суд обязан проверить, надлежащим ли образом осуществлено извещение. Если сведений об извещении лиц, участвующих в деле, нет, то судебное заседание может быть отложено. Вынесение дополнительного решения в таких случаях недопустимо, поскольку вынесение судебного акта при ненадлежащем извещении лиц, участвующих в деле, является безусловным основанием для отмены дополнительного решения.

Если суд располагает сведениями о том, что лица, участвующие в деле, извещены о месте и времени судебного заседания, то их неявка не препятствует рассмотрению вопроса о принятии дополнительного решения.

Поскольку дополнительное решение является судебным актом, то оно принимается по правилам, которые установлены **гл. 15** КАС для принятия решения. Это означает, что дополнительное решение должно быть вынесено в совещательной комнате, изложено в письменной форме в единственном экземпляре, подписано судьями, участвующими в рассмотрении дела. Рассмотрение вопроса о вынесении дополнительного решения должно проводиться в том же составе суда, который принимал основное решение.

Если заявление о вынесении дополнительного решения подано по истечении указанного в **ст. 183** КАС срока или неуполномоченными субъектами, или по непредусмотренным основаниям, то суд выносит определение об отказе в вынесении дополнительного решения по административному делу.

Дополнительное решение, так же как и определение об отказе в вынесении дополнительного решения, является самостоятельным объектом обжалования. Дополнительное решение обжалуется в течение одного месяца, на определение об отказе в принятии дополнительного решения может быть в течение 15 дней подана частная жалоба.

Б. Исправление опечаток, опечаток, явных арифметических ошибок в решении суда. Законодатель предоставил суду, принявшему решение, полномочия по устранению опечаток, опечаток, явных арифметических ошибок, исправление которых не влечет изменения сущности принятого решения. Последние могут препятствовать исполнению судебного решения.

Описки, неточности чаще всего связаны с искажением наименования организации, фамилии, имени, отчества гражданина, которое обнаружено после оглашения судебного акта.

Если судебный акт выполняется в машинописной форме, изготавливается на компьютере и судом допускаются указанные выше неточности, то можно говорить о наличии опечаток.

Арифметические ошибки - это ошибки, допущенные при подсчете, которые носят явный характер и обнаруживаются при следующем подсчете при тех же исходных данных.

Не считается арифметической ошибкой, если расчет по существу произведен неверно, т.е. когда избран совершенно другой принцип расчета или когда вместо солидарного взыскания оно произведено в долях. В таких случаях судебное решение подлежит отмене.

Исправление опечаток, опечаток, явных арифметических ошибок производится в установленной законом процедуре. Во-первых, инициировать данную процедуру может как сам суд, принявший решение, так и лица, участвующие в деле. Во-вторых, процедура исправления может быть инициирована только до вступления решения суда в законную силу. В-третьих, исправление опечаток, опечаток или явных арифметических ошибок осуществляется в судебном заседании с обязательным извещением всех лиц, участвующих в деле. Однако их неявка не препятствует рассмотрению этого вопроса.

По итогам проведения судебного заседания суд принимает определение либо об исправлении опечаток, опечаток или явных арифметических ошибок, либо об отказе в исправлении. Данные определения являются самостоятельными объектами обжалования, в течение 15 дней на них может быть подана частная жалоба.

В. Разъяснение решения суда. Разъяснение - это изложение судебного решения в более полной и ясной форме. Изложение решения в более полной форме осуществляется путем восполнения текста судебного решения за счет расшифровки кратких формулировок, восполнения логической связи между выводами суда. Изложение решения в более ясной форме производится в случае, если в решении содержатся расплывчатые, неясные по толкованию выводы, в связи с чем текст судебного решения нуждается в уточнении.

Разъяснение судебного решения всегда связано с изменением текста, но без изменения содержания решения (изменения правоотношения, субъектного состава участников и т.д.). Главное условие при разъяснении - нельзя изменять существо принятого судебного акта (не могут быть изменены выводы, мотивы, по которым суд пришел к таким выводам). Если в результате разъяснения в содержание решения вносятся изменения, то определение о разъяснении решения подлежит отмене.

С заявлением о разъяснении судебного решения могут обратиться лица, участвующие в деле. Действующий **КАС** не предусматривает в качестве субъекта судебного пристава-исполнителя, хотя такая необходимость может возникнуть при исполнении решений суда по административному делу. Полагаем, что по аналогии с **ч. 1 ст. 202** ГПК судебный пристав-исполнитель также должен быть включен в число субъектов, которым предоставляется право обращаться в суд с заявлением о разъяснении судебного решения.

Заявление о разъяснении судебного решения может быть подано при условии, если решение не приведено в исполнение и не истек срок для принудительного исполнения. За данными пределами необходимость разъяснения решения теряет всякий смысл.

Суд рассматривает заявление о разъяснении решения в судебном заседании с обязательным извещением всех лиц, участвующих в деле. Их неявка не является препятствием для рассмотрения заявления и принятия по нему определения. По итогам судебного заседания суд может принять два решения: либо удовлетворить заявление и разъяснить решение, либо отказать в удовлетворении заявления о разъяснении судебного решения. Свои выводы по итогам рассмотрения заявления суд оформляет в определении. Законодатель обязывает суд направить копии определения о разъяснении судебного решения или об отказе в разъяснении лицам, участвующим в деле, в срок не позднее следующего рабочего дня со дня принятия определения. Если с заявлением о разъяснении обратился судебный пристав-исполнитель, то копия определения должна быть направлена и ему.

Определение о разъяснении решения, так же как и определение об отказе в разъяснении решения, является самостоятельным объектом обжалования, на него может быть подана частная жалоба в течение 15 дней с момента принятия.

§ 5. Немедленное исполнение решения суда. Отсрочка или рассрочка исполнения решения суда, изменение способа и порядка исполнения решения суда

По общему правилу судебное решение исполняется после вступления в законную силу. Однако в ряде случаев в силу особенностей административного дела решение может в порядке исключения быть исполнено немедленно. Немедленное исполнение решения суда - это возможность его реализации с момента вынесения в окончательной форме до вступления в законную силу. Существует два вида немедленного исполнения решения суда, не вступившего в законную силу: обязательное и факультативное. Основания для обязательного немедленного исполнения решения суда приведены законодателем в **ч. 1 ст. 188** КАС, которая отсылает к специальным нормам, регулирующим особенности судебного решения по отдельным категориям административных дел. Суд при принятии решения должен внимательно изучить гипотезу соответствующей нормы и, если законодатель прямо предписывает, что по рассматриваемой категории административных дел судебное решение подлежит немедленному исполнению, в резолютивной части обязан указать об этом. Обязательное немедленное исполнение не зависит от усмотрения суда, лиц, участвующих в деле, такие случаи прямо оговорены в **КАС**. Так, действующее законодательство об административном судопроизводстве предусматривает

следующие случаи для обязательного обращения судебного решения к немедленному исполнению:

- решения, которыми признаны незаконными решения, действия (бездействие) органа исполнительной власти субъекта РФ, органа местного самоуправления по вопросам, связанным с согласованием места и времени проведения публичного мероприятия (собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования), а также с вынесенным этими органами предупреждением в отношении целей такого публичного мероприятия и формы его проведения (ч. 8 ст. 227 КАС);
- решение суда о включении гражданина в список избирателей (ч. 6 ст. 244 КАС);
- решение суда по административному делу о присуждении компенсации (ч. 3 ст. 259 КАС);
- решение суда об удовлетворении административного иска о ликвидации общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, о запрете деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, о прекращении деятельности средств массовой информации по основаниям, предусмотренным федеральным законом, регуливающим отношения в сфере противодействия экстремистской деятельности, которое подлежит немедленному исполнению в части прекращения деятельности общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации или в части прекращения поиска, получения, производства и распространения массовой информации средством массовой информации (ч. 3 ст. 264 КАС).

Факультативные основания для приведения решения суда по административному делу к немедленному исполнению связаны с усмотрением суда, т.е. законодатель право определять, подлежит ли решение немедленному исполнению или нет, предоставил суду, рассматривающему административное дело. Суд по своей инициативе может обратиться к немедленному исполнению. Основания для факультативного приведения решения суда к немедленному исполнению указаны в ч. 2 ст. 188 КАС.

Законодатель реализацию права суда на приведение решения к немедленному исполнению связывает с наличием определенных условий.

Во-первых, у суда есть право обращаться с решением суда к немедленному исполнению только в том случае, если по рассматриваемой категории административных дел КАС не содержится запрета на приведение решения к немедленному исполнению. Например, в соответствии с ч. 6 ст. 244 КАС к немедленному исполнению не может быть обращено решение суда первой инстанции об отмене регистрации кандидата, списка кандидатов, а также об отмене регистрации инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума.

Во-вторых, инициатива по обращению решения к немедленному исполнению должна исходить от административного истца. Он должен обратиться с мотивированным заявлением в суд, которое может быть подано как в период судебного заседания, так и после его завершения.

В-третьих, основанием для обращения решения к немедленному исполнению является тот факт, что вследствие особых обстоятельств замедление исполнения этого решения может нанести значительный ущерб публичным или частным интересам. Поэтому административный истец обязан указать в ходатайстве о наличии особых обстоятельств, каким публичным или частным интересам может быть нанесен ущерб, в чем этот ущерб выражается. Таким образом, законодатель сформулировал локальный предмет доказывания, который должен быть исследован при решении вопроса об обращении решения суда к немедленному исполнению.

Вопрос об обращении решения суда к немедленному исполнению решается в судебном заседании. Лица, участвующие в деле, обязательно извещаются судом о дате, времени и месте судебного заседания, однако их неявка не является препятствием для разрешения ходатайства. По итогам рассмотрения суд либо удовлетворяет заявление и обращает решение к немедленному исполнению, либо отказывает административному истцу в приведении решения суда к немедленному исполнению. В случае удовлетворения заявления суд выдает исполнительный лист.

Определения о немедленном исполнении решения и об отказе в немедленном исполнении являются самостоятельными объектами обжалования, на них в течение 15 дней с момента принятия может быть подана частная жалоба. Факт подачи жалобы на определение о приведении решения суда по административному делу к немедленному исполнению не является основанием для приостановления действия данного определения. Это означает, что до момента рассмотрения частной жалобы немедленное исполнение должно быть реализовано.

После вступления решения суда в законную силу начинается его исполнение. В ряде случаев могут возникнуть обстоятельства, создающие препятствия к исполнению решения тем способом, который предписан судом в резолютивной части судебного акта, или когда исходя из имущественного положения стороны одновременно решение исполнить затруднительно. В таких случаях допускаются следующие способы модификации исполнения решения: отсрочка, рассрочка, изменение способа исполнения, изменение порядка исполнения.

Отсрочка применяется, когда исполнение решения в полном объеме переносится на другой период, по истечении которого оно подлежит исполнению в полном объеме.

Рассрочка исполнения допускается в том случае, если есть возможность исполнить решение по частям, а не сразу одновременно. В таком случае суд указывает график рассрочки исполнения решения суда.

Изменение способа, порядка исполнения происходит в тех случаях, когда вместо указанных в резолютивной части судебного решения способа, порядка исполнения избираются другие, но которые также приводят к защите публичных и частных интересов, являющихся объектом административного иска.

Заявление об отсрочке, о рассрочке, об изменении способа, порядка исполнения могут подать в суд, рассмотревший дело, лица, участвующие в деле, а также судебный пристав-исполнитель.

Основаниями для применения данных мер будут являться тяжелое имущественное положение должника либо другие обстоятельства, которые препятствуют исполнению судебного акта.

Соответствующее заявление может быть сделано после вступления решения суда в законную силу до момента фактического исполнения судебного акта.

Заявления обязательно разрешаются в судебном заседании, о месте, времени и дате которого суд обязан известить всех лиц, участвующих в деле. Их неявка не является препятствием для рассмотрения этого вопроса и принятия по нему определения. Определения суда, принимаемые по итогам рассмотрения вопросов об отсрочке, о рассрочке, об изменении способа, порядка исполнения, являются самостоятельными объектами обжалования, в течение 15 дней с момента принятия лицами, участвующими в деле, на них может быть подана частная жалоба.

§ 6. Законная сила судебного решения

Судебное решение вступает в законную силу по истечении срока на апелляционное обжалование, если на него не были принесены апелляционные жалоба, представление. Вступление решения суда в законную силу означает, что дело рассмотрено, суд сформулировал окончательный итог по существу рассмотренного спора, после чего на основании судебного акта происходят регламентация спорного правоотношения, переход из правовой неопределенности к конкретному урегулированию спора. Стабильность, окончательность обуславливают действие судебного решения, в котором проявляются свойства обязательности, исключительности, неопровержимости, преюдициальности и исполнимости.

Обязательность показывает механизм действия судебного решения. В соответствии со ст. 16 КАС вступившее в

законную силу судебное решение является обязательным для органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, должностных лиц и граждан и подлежит исполнению на всей территории Российской Федерации. Таким образом, несмотря на то, что судебное решение разрешает вопрос о правах и об обязанностях конкретных лиц, является актом индивидуального правоприменения, тем не менее после вступления в законную силу оно распространяется на всех субъектов права.

Исключительность судебного решения означает невозможность для суда принимать к рассмотрению дело, тождественное разрешенному, а для сторон - невозможность обращаться в суд с тождественным требованием. Тождественным считается требование, заявленное по спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям. Если суд установит, что требование является тождественным ранее рассмотренному, то он прекращает производство по делу (п. 2 ч. 1 ст. 194 КАС).

Неопровержимость судебного решения устанавливает невозможность принятия судом апелляционной жалобы (представления) после вступления решения суда в законную силу, а для сторон - невозможность обращения с апелляционной жалобой (представлением). Апелляционная жалоба (представление) должна быть подана до истечения месяца со дня изготовления решения суда в полном объеме. По истечении этого срока судебное решение приобретает свойство неопровержимости. Невозможность опровергнуть судебное решение в апелляционном порядке носит абсолютный характер, в то время как невозможность опровержения решения в кассационном, надзорном порядке относительна. За лицами, участвующими в деле, сохраняется возможность обжалования вступившего в законную силу решения в других инстанциях, которые при наличии указанных в КАС оснований могут поколебать неопровержимость судебного решения, отменив или изменив его.

Преюдициальность судебного решения означает невозможность повторного исследования фактов, правоотношений и доказательств, их подтверждающих, которые установлены вступившим в законную силу судебным решением. Преюдициальность имеет свои объективные и субъективные пределы. Субъективные пределы показывают, что преюдициальное значение имеют факты, правоотношения, установленные вступившим в законную силу судебным актом в отношении только тех лиц, участвующих в деле, которые принимали участие в ранее рассмотренном деле. Если в новом процессе участвуют новые лица, то на них преюдициальная сила судебного решения распространяться не будет. Объективные пределы преюдициальности означают, что в новом процессе, где присутствуют те же лица, участвующие в деле, не подлежат повторному исследованию факты и правоотношения, которые установлены вступившим в законную силу решением суда.

Исполнимость означает возможность принудительного исполнения вступившего в законную силу решения суда.

Решение суда вступает в законную силу по истечении месячного срока, который предоставляется на обжалование в апелляционном порядке. Течение этого срока начинается на следующий день после изготовления решения суда в полном объеме. Дата изготовления решения суда указывается в вводной части, поэтому срок начинает исчисляться со следующего дня.

Так, если решение изготовлено в окончательной форме 20 декабря, то срок на обжалование начинает исчисляться с 21 декабря. Процессуальный срок, который исчисляется месяцами, истекает в соответствующее число последнего месяца установленного срока. Поэтому в указанном выше случае последним днем принесения апелляционной жалобы будет считаться 20 января. Решение суда вступит в законную силу 21 января. Если последний день процессуального срока приходится на нерабочий день, днем окончания срока считается первый следующий за ним рабочий день. Если окончание процессуального срока, который исчисляется месяцами, приходится на месяц, который соответствующего числа не имеет, то месячный срок будет истекать в последнее число этого месяца. Например, если решение вынесено в окончательной форме 30 января, то срок на подачу апелляционной жалобы начинает истекать с 31 января, а последним днем принесения апелляционной жалобы (представления) будет 28 февраля (29 февраля в високосный год). Решение вступит в законную силу в этом случае 1 марта.

Если лицами, участвующими в деле, была принесена апелляционная жалоба (представление), то решение вступает в законную силу с момента принятия определения об отказе в удовлетворении апелляционной жалобы (представления). Если суд апелляционной инстанции решение суда первой инстанции изменил или отменил, то решение суда апелляционной инстанции вступает в законную силу немедленно.

§ 7. Судебные определения

Судебное определение - это судебный акт, выносимый в установленном законом порядке и в соответствующей процессуальной форме, которым разрешаются вопросы, сопровождающие деятельность по осуществлению правосудия. В отличие от судебного решения судебным определением административное дело не разрешается по существу.

Определения можно классифицировать по различным критериям: по субъекту, форме, содержанию <1>.

<1> Подробнее об этом см.: Загайнова С.К. Судебные акты в механизме реализации судебной власти в гражданском и арбитражном процессе. М., 2007. С. 311 - 340.

По **принимаемому субъекту** определения могут быть коллегиальными и единоличными. **Единолично** судья может выносить определение об истребовании письменных и вещественных доказательств, о принятии искового заявления и др. Чаще всего такие определения выносятся на стадии возбуждения, подготовки дела к разбирательству. Дела упрощенного производства рассматриваются судьей единолично, поэтому все определения при рассмотрении дел в таком порядке выносятся судьей также единолично.

Коллегиально выносятся определения в случае рассмотрения дела коллегиальным составом суда. Такие определения принимаются уже в самом судебном разбирательстве, например по вопросам о приостановлении производства по делу, об оставлении заявления без рассмотрения, о прекращении производства по делу, об отложении судебного разбирательства и др.

По **форме и порядку постановления** определение может выноситься в виде отдельного судебного акта или может быть занесено в протокол судебного заседания.

По **характеру воздействия на развитие процесса** определения подразделяют на подготовительные, пресекательные, заключительные, восполнительные и частные.

Подготовительные определения имеют целью обеспечить надлежащую подготовку дела на всех стадиях процесса. Такие определения выносятся по вопросам возбуждения дела, подготовки, замены ненадлежащей стороны, обеспечения доказательств, обеспечения административного иска, возбуждения апелляционного, кассационного, надзорного производств и т.п.

Пресекательные определения препятствуют возникновению процесса или прекращают производство по делу, когда отсутствуют основания для возбуждения дела. К ним относятся определения об отказе в принятии административного искового заявления, оставлении административного искового заявления без движения, о возвращении административного искового заявления и др.

Заключительные определения выносятся в случае урегулирования спора сторонами без вынесения судебного решения. Это определения об утверждении мирового соглашения, о принятии отказа истца от иска и т.п.

Восполнительные определения выносятся с целью устранения различных процессуальных неточностей, допущенных судом. Такие определения могут выноситься по поводу исправления описок и явных арифметических ошибок, разъяснения содержания судебного решения, восстановления пропущенного срока предъявления исполнительного листа к исполнению и т.п.

Частное определение (ст. 200 КАС) принимается судом при обнаружении случаев нарушения законности; не позднее следующего рабочего дня после дня вынесения частного определения суд направляет его копии в соответствующие органы, организации или соответствующим должностным лицам, которые обязаны сообщить в суд о принятых ими мерах по устранению выявленных нарушений в течение одного месяца со дня вынесения частного определения, если иной срок не установлен в частном определении. Частное определение может быть обжаловано лицами, интересы которых затрагиваются этим определением. Несоблюдение в суд о принятых мерах по устранению выявленных нарушений законности влечет наложение на виновных должностных лиц судебного штрафа. Наложение судебного штрафа не освобождает соответствующих должностных лиц от обязанности сообщить о принятии указанных мер.

Определения в соответствии со ст. 16 КАС обладают свойством общеобязательности.

Форма судебных определений. Определения принимаются только в письменной форме, и они могут быть как в форме отдельного судебного акта, так и в виде протокольного определения. Определения в виде отдельного судебного акта принимаются по наиболее важным вопросам на различных стадиях процесса. Протокольные определения принимаются в судебном заседании, фиксируются в протоколе судебного заседания. В п. 8 ч. 3 ст. 205 КАС прямо указывается на обязанность фиксировать в протоколе судебного заседания определения, выносимые судом без удаления в совещательную комнату. Протокольные определения также могут быть вынесены и при совершении отдельного процессуального действия вне рамок судебного разбирательства, например при осмотре вещественного доказательства.

Законодатель в ч. 3 ст. 198 КАС перечисляет основания для принятия судебного определения в виде отдельного судебного акта. Эти основания делятся на две группы: 1) обязательные, при наличии которых суд обязан принять судебное определение в виде отдельного судебного акта (п. 1, 2 ч. 3 упомянутой статьи), и 2) факультативные, когда законодатель предоставляет право устанавливать форму определения суду (п. 3 ч. 3 названной статьи).

Суд, рассматривающий административное дело, обязан принять судебное определение в виде отдельного судебного акта в двух случаях:

1) КАС предусматривает возможность обжалования определения отдельно от решения суда. Если действующее законодательство об административном судопроизводстве предусматривает возможность подачи частной жалобы на определение, то в таком случае суд обязан изготовить определение в виде отдельного судебного акта. В частности, КАС закрепляет за судом обязанность вынести определение в виде отдельного судебного акта при решении следующих вопросов: о применении мер предварительной защиты по административному иску (ч. 1 ст. 90), о применении мер процессуального принуждения, предусмотренных п. 2 - 6 ч. 2 ст. 116 данного Кодекса, о восстановлении или об отказе в восстановлении пропущенного процессуального срока (ч. 4 ст. 95) и т.п.

Если судом нарушается правило об изготовлении определения в виде отдельного судебного акта, это не должно ущемлять права участников процесса на обжалование. Так, на практике встречаются случаи, когда определение, которое должно быть вынесено в виде отдельного судебного акта, соединяется с определением, которое не обжалуется отдельно от судебного решения, например определение о принятии искового заявления и определение об отказе в передаче дела по подсудности, вопрос о процессуальном правопреемстве отражается в определении об отложении судебного заседания. В таких случаях участники процесса могут принести жалобу на определения, самостоятельное обжалование которых не предусмотрено, в части тех вопросов, по которым должен быть вынесен отдельный судебный акт;

2) вопрос, о котором выносится определение, разрешается судом не в судебном заседании. Если в первом случае основной критерий для принятия определения в виде отдельного судебного акта заключается в возможности обжалования отдельно от решения суда, то во втором случае это оформление процессуального действия, которое совершается вне рамок судебного заседания. В частности, к таким случаям КАС относит принятие следующих определений: об ускорении рассмотрения административного дела (ч. 6 ст. 10), об истребовании доказательств (ч. 2 ст. 63), о судебном поручении (ст. 66), о выполнении судебного поручения (ст. 67), о подготовке административного дела к судебному разбирательству (ст. 133), о разрешении ходатайства лиц, участвующих в деле, по вопросу участия в судебном заседании, предварительном судебном заседании путем использования систем видеоконференц-связи (п. 9 ч. 3 ст. 135), о назначении административного дела к судебному разбирательству (ч. 1 ст. 139) и др.

К факультативным основаниям относятся случаи, когда суд в судебном заседании при решении сложного процессуального вопроса по своему усмотрению определяет необходимость вынесения судебного определения в виде отдельного судебного акта. При этом такое определение не может быть обжаловано отдельно от решения суда. В виде отдельного судебного акта, приобщаемого к материалам дела, суд может выносить определение по результатам рассмотрения вопроса об отводе или о самоотводе (ч. 6 ст. 35 КАС), об отложении судебного разбирательства (ч. 4 ст. 152 КАС), о разрешении сложных процессуальных вопросов ходатайств лиц, участвующих в деле (ст. 154 КАС), о возобновлении после судебных прений рассмотрения административного дела по существу (ст. 172 КАС), о возобновлении судебного разбирательства после удаления суда в совещательную комнату (ч. 4 ст. 178 КАС), о принятии или об отклонении (частичном отклонении) замечаний на протокол судебного заседания (ч. 5 ст. 207 КАС) и др.

В случаях, не подпадающих под основания, перечисленные в ч. 3 ст. 198 КАС, суд разрешает процессуальные вопросы путем вынесения протокольных определений.

Определение, выносимое в виде отдельного судебного акта, должно приниматься в совещательной комнате при соблюдении условий, обеспечивающих тайну совещания судей. К таким случаям следует применять правила, установленные для принятия решения (ст. 175 - 179 КАС). В частности, если дело рассматривается коллегиальным составом суда, то при обсуждении вопроса председательствующий голосует последним. Не допускается какое-либо влияние на судей, находящихся в совещательной комнате. В случае нарушения тайны совещания определение суда может быть отменено.

В отличие от определения, выносимого в виде отдельного судебного акта, протокольное определение может быть вынесено судом без удаления в совещательную комнату. Такие определения принимаются непосредственно в судебном разбирательстве, объявляются устно и заносятся в протокол судебного заседания. Если дело рассматривается в коллегиальном составе, то все вопросы, связанные с вынесением такого определения, судьи выносят, совещаясь на месте. Протокольные определения принимаются по большинству процедурных вопросов, связанных с рассмотрением конкретного дела. К ним относятся определения о составе суда, рассматривающем дело; о возможности рассмотреть дело в отсутствие неявившихся лиц; о порядке исследования доказательств по делу; о перерыве; о переходе к судебным прениям; о приобщении к материалам дела документов и т.п.

Вне зависимости от того, в виде отдельного судебного акта или протокольной формы принято определение, оно оглашается в день вынесения, т.е. немедленно.

Содержание судебного определения. Определение суда, которое выносится в виде отдельного судебного акта, состоит из четырех частей: вводной, описательной, мотивировочной и резолютивной.

В вводной части указываются:

1) дата со ссылкой на число, месяц, год;

2) место вынесения определения. Место вынесения определяется местом нахождения суда, который рассматривает дело;

3) наименование суда (например, Октябрьский районный суд города Екатеринбурга), состав суда (перечисляются фамилии председательствующего, других судей), сведения о секретаре судебного заседания (фамилия, инициалы);

4) лица, участвующие в деле (лица, перечисленные в [ст. 37 КАС](#): в отношении физических лиц - фамилия, инициалы, в отношении организаций - полное наименование, в отношении органов государственной власти, местного самоуправления, должностных лиц - полное официальное наименование); предмет административного дела (требование, обращенное к суду) и номер дела (присваивается при возбуждении).

Описательная часть начинается с характеристики вопроса, по которому выносится определение. В этой части указывается, кто обращается с ходатайством в суд, судом описываются обстоятельства, по поводу которых выносится определение, приводятся мнения участников процесса по рассматриваемому вопросу.

В мотивировочной части указываются мотивы, на основании которых суд приходит к своим выводам. В этой части суд обосновывает, почему он принял или отклонил доводы лиц, участвующих в деле. Свою позицию суд обосновывает со ссылкой на законы, нормативные правовые акты. Ссылки даются как на нормы материального, так и на нормы процессуального права.

В резолютивной части указываются выводы суда по рассматриваемому вопросу. Очень важно, чтобы в этой части была четко сформулирована позиция суда. В резолютивной части также может быть решен вопрос о распределении судебных расходов, если данным определением заканчивается рассмотрение дела по существу. Если определение может быть обжаловано отдельно от судебного решения (постановления), то в резолютивной части указывается на порядок и срок обжалования такого судебного акта.

[Статья 199 КАС](#) содержит общие требования, предъявляемые к содержанию определений, однако в ряде случаев данный Кодекс в зависимости от характера рассматриваемого вопроса предписывает суду отразить в резолютивной части определения дополнительные сведения.

Каждое определение, которое выносится в виде отдельного судебного акта, подписывается председательствующим в судебном заседании и другими судьями.

Требования, предъявляемые к содержанию протокольных определений, несколько иные. В отличие от определений, выносимых в виде отдельного судебного акта, они имеют более усеченное содержание. В них отсутствует вводная часть, а указываются лишь вопрос, по которому выносится определение, мотивы, по которым суд пришел к своим выводам, и вывод по результатам рассматриваемого вопроса.

В [ч. 1 ст. 202 КАС](#) указывается, в каких случаях определения суда первой инстанции могут выступать в качестве самостоятельного объекта обжалования.

Право на обжалование судебных определений у лиц, участвующих в деле, и иных лиц, обладающих правом на обжалование, возникает в следующих случаях:

1) если [КАС](#) закрепляет возможность обжалования соответствующего определения;

2) если определение препятствует дальнейшему движению административного дела.

Представляется, что правило об обжаловании судебных определений, установленное законодателем в [ч. 1 ст. 202 КАС](#), следует применять не только при рассмотрении дела по существу в суде первой инстанции, но и при рассмотрении апелляционной, кассационной, надзорной жалоб, при рассмотрении заявления о пересмотре судебных актов по вновь открывшимся обстоятельствам. Законодателем устанавливается общий принцип обжалования определений независимо от того, на каких стадиях административного судопроизводства они выносятся. Этот общий принцип обжалования определений должен применяться, если иное не установлено [КАС](#).

В [КАС](#) содержится немало статей, в которых предусматривается возможность самостоятельного обжалования определения суда (см., например, [ст. 44, 90, 115, 117, 123, 128 - 130, 137, 193, 195, 197, 300, 301 КАС](#) и др.).

Обжалование судебных определений. Возможность обжалования судебного определения связана также с таким условием, как создание препятствий для дальнейшего движения дела. Под **дальнейшим движением дела** следует понимать последовательное развитие административного судопроизводства, совершение в рамках правоприменительного цикла всей последовательности процессуальных действий, предусмотренных действующим [КАС](#). Если после принятия судебного определения, которым фиксируется совершение отдельного процессуального действия, совершить последующее процессуальное действие невозможно (например, при вступлении в процесс новых лиц, участвующих в деле, производство по делу необходимо начинать с самого начала), то такое судебное определение следует рассматривать как препятствующее дальнейшему движению дела. Например, [ст. 321 КАС](#) предусматривает основания для возвращения кассационной жалобы (представления) без рассмотрения по существу. Указанная статья не предусматривает возможности обжалования определения. При возвращении кассационной жалобы дальнейшее движение административного дела прекращается, поэтому определение суда кассационной инстанции о возвращении кассационной жалобы должно быть самостоятельным объектом обжалования.

Если лица, участвующие в деле, не согласны с определением суда по административному делу, но возможность его обжалования [КАС](#) не предусмотрена, то возражения на такое определение могут быть принесены только при обжаловании судебного решения. Такое же правило существует и в отношении протокольных определений.

Например, на такие определения, как о принятии к производству административного искового заявления или заявления, о назначении административного дела к судебному разбирательству, об объявлении перерыва в судебном заседании, об отложении судебного разбирательства, о замене или об отказе в замене ненадлежащего административного ответчика, о привлечении к участию в деле или об отказе в привлечении другого административного ответчика, о выделении некоторых требований в отдельное производство или об объединении дел, о назначении экспертизы, об истребовании доказательств, о принятии или об отклонении замечаний на протокол судебного заседания, возражения могут быть заявлены только при обжаловании судебного акта, которым заканчивается рассмотрение дела по существу.

Вступление определения суда в законную силу и исполнение определения суда. Вступление судебных определений в законную силу тесным образом связано с вопросом обжалования. В доктрине цивилистического процесса вопрос о законной силе судебных определений является дискуссионным. Представляется, что определениям в административном судопроизводстве присуще качество окончательности, которое обуславливает вступление их в законную силу. Окончательность определения устанавливается с того момента, когда оно приобрело свойство юридического факта, с которым связывается возникновение, изменение или прекращение процессуальных правоотношений, а в ряде случаев - и материальных правоотношений.

Определения суда, которые являются самостоятельными объектами обжалования, принимаются в виде отдельного судебного акта, вступают в законную силу по истечении срока на подачу частной жалобы в суд апелляционной инстанции.

Если судебное определение не является самостоятельным объектом обжалования, то оно вступает в законную силу

немедленно, но может быть обжаловано одновременно с заключительным судебным актом. Определения, служащие связующим звеном между различными стадиями в правоприменительном цикле, как правило, не могут быть обжалованы отдельно от судебного решения или иного заключительного судебного акта. Но в них окончательно разрешается вопрос о порядке движения дела, с ними связана дальнейшая динамика процессуальных правоотношений, поэтому они вступают в законную силу немедленно с момента их вынесения. Тот факт, что действующее законодательство связывает возможность их обжалования не с моментом вступления в законную силу, а с моментом вступления итогового судебного акта в законную силу, объясняется с точки зрения цели, которая поставлена перед судом в административном процессе, - своевременного рассмотрения дела.

Глава XI. УПРОЩЕННОЕ (ПИСЬМЕННОЕ) ПРОИЗВОДСТВО ПО АДМИНИСТРАТИВНЫМ ДЕЛАМ

§ 1. Понятие, признаки

Вслед за АПК в КАС введен упрощенный порядок рассмотрения административных дел, подпадающих под регулирование данного нормативного правового акта.

Введение упрощенного производства отражает тенденцию по внедрению в гражданское и административное судопроизводства упрощенных процедур рассмотрения и разрешения дел. Упрощенное (письменное) производство по делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции в порядке административного судопроизводства, наряду с приказным производством и производством заочным в гражданском процессе, упрощенным производством в арбитражном процессе является одним из способов ускорения и оптимизации процесса.

Упрощенное (письменное) производство в административном судопроизводстве - это вид искового административного производства.

Признаки упрощенного производства:

- 1) усеченное применение принципов административного судопроизводства (не применяется принцип устности судебного разбирательства);
- 2) рассмотрение дела в отсутствие сторон;
- 3) письменная форма (исследуются только письменные доказательства);
- 4) сокращенные сроки.

Таким образом, упрощенное (письменное) производство, с одной стороны, способствует достижению цели процессуальной экономии времени и средств суда, а также лиц, участвующих в административном судопроизводстве, но при этом, с другой стороны, несколько не уменьшает задач административного судопроизводства, декларированных в ст. 2 КАС.

§ 2. Основания для рассмотрения административного дела в порядке упрощенного (письменного) производства

Случаи рассмотрения административных дел в порядке упрощенного (письменного) производства установлены в ст. 291 КАС. В соответствии с указанной нормой суд может выбрать либо общий (урегулированный гл. 14 КАС), либо упрощенный (урегулированный гл. 33 КАС) порядок рассмотрения административного дела. Основания, когда дело может быть рассмотрено в порядке упрощенного производства, применяются самостоятельно, независимо друг от друга.

Все основания для рассмотрения административного дела в порядке упрощенного производства можно классифицировать в зависимости от волевого критерия (необходимости учета мнения лиц, участвующих в деле) на две группы. К первой группе относятся основания, когда применение упрощенного порядка зависит от воли лиц, участвующих в деле, ко второй - случаи, прямо указанные в законе, когда мнение указанных субъектов значения не имеет. Перечень случаев, когда дело может быть рассмотрено в порядке упрощенного производства, приведен в п. 1 - 3 ст. 291 КАС, но он не является исчерпывающим. В п. 4 ст. 291 КАС устанавливается возможность рассмотрения административных дел в порядке упрощенного производства и в других случаях, прямо предусмотренных данным Кодексом. Не предусматривается возможность указания на применение упрощенного порядка рассмотрения административных дел другими федеральными законами.

В случае, когда основанием для рассмотрения дела в порядке упрощенного производства является воля лиц, участвующих в деле, судом должны быть установлены следующие условия: 1) наличие ходатайства административного истца и (или) 2) отсутствие возражений ответчика относительно применения такого порядка рассмотрения административного дела.

Зависимость от указанных условий установлена в п. 2 ст. 291 КАС, когда административный истец ходатайствует о рассмотрении дела в порядке упрощенного производства, а административный ответчик не возражает против применения такого порядка рассмотрения дела. Ходатайство административного истца может быть заявлено как в административном исковом заявлении, так и в самостоятельном документе, прилагаемом к нему. Также такое ходатайство может быть подано истцом на стадии подготовки дела к судебному разбирательству или заявлено в предварительном судебном заседании и занесено в протокол, который ведется в предварительном судебном заседании. При этом законодатель не устанавливает каких-либо ограничений, исключений, когда административным истцом такое ходатайство заявлено быть не может. Возможность применения упрощенного порядка определяет суд после получения ходатайства истца. Так, даже при наличии указанных условий следует исключить возможность рассмотрения дела в порядке упрощенного производства в случаях, когда КАС не допускает возможности рассмотрения административного дела в отсутствие лиц, участвующих в деле, их представителей, если их участие является обязательным в силу прямого указания в законе или признания таковым судом. Если же по данной категории административных дел нет субъектов, участие которых в рассмотрении дела является обязательным, суд должен выяснить соблюдение второго условия - отсутствие возражений административного ответчика против применения такого порядка рассмотрения дела в соответствии с правилами ст. 292 КАС.

Также к данной группе оснований можно отнести случай, указанный в ч. 5 ст. 216 КАС. В соответствии с данной статьей требования об оспаривании нормативных правовых актов, имеющих меньшую юридическую силу и воспроизводящих содержание нормативного правового акта, признанного не действующим полностью или в части, либо основанных на нем и из него вытекающих, могут рассматриваться судом в порядке упрощенного (письменного) производства без проверки законности повторного нормативного правового акта, принятого после признания такого же нормативного правового акта не действующим полностью или в части, если на момент принятия повторного нормативного правового акта отсутствовали изменения в законодательстве, которому противоречил признанный не действующим полностью или в части нормативный правовой акт. Для рассмотрения данного дела в упрощенном порядке не требуется ходатайства или согласия административного истца на применение такого порядка (первое условие игнорируется), но требуется выяснение мнения административного ответчика, который может возражать против применения упрощенного порядка рассмотрения дела. Для выявления наличия (отсутствия) возражений ответчика также применяются правила ч. 2 -

5 ст. 292 КАС.

Применя основания для рассмотрения дела в порядке упрощенного производства, отнесенные ко второй группе, суд не выясняет мнения лиц, участвующих в деле, все эти случаи, так же как и условия их применения, прямо указаны в законе.

В соответствии с п. 1 ст. 291 КАС дело может быть рассмотрено в порядке упрощенного производства, когда всеми лицами, участвующими в деле, заявлены ходатайства о рассмотрении дела в их отсутствие, при этом их участие в рассмотрении данной категории административных дел не является обязательным. В данном случае судья на стадии подготовки дела к судебному разбирательству не выясняет мнения лиц, участвующих в деле, относительно рассмотрения дела в порядке упрощенного производства, им предоставляется возможность реализовать свое право на участие в рассмотрении дела. Для применения данного основания необходима совокупность двух условий:

1) участие лиц, участвующих в деле, в рассмотрении дела судом не является в силу прямого указания в законе обязательным и судья в соответствии с п. 12 ч. 3 ст. 135 КАС на стадии подготовки дела к судебному разбирательству, разрешая вопрос о необходимости обязательного личного участия в судебном заседании данных лиц, не признал их явку обязательной;

2) все лица, участвующие в деле, представили в суд ходатайства о рассмотрении дела в их отсутствие.

В этом случае судья может признать возможным рассмотрение дела в порядке упрощенного (письменного) производства и вынести определение о рассмотрении дела в порядке упрощенного (письменного) производства.

Вторая ситуация, относящаяся к данной группе, очень схожа с рассмотренной выше и предусмотрена ч. 7 ст. 150 КАС: неявка в судебное заседание всех лиц, участвующих в деле, и (или) их представителей, надлежащим образом извещенных о времени и месте его рассмотрения, явка которых не является обязательной или не признана судом обязательной. При определении возможности применения данного основания для рассмотрения дела в порядке упрощенного производства суду следует установить, что:

- все лица, участвующие в деле, и их представители не явились, о месте и времени рассмотрения дела они извещены надлежащим образом;

- участие в рассмотрении дела данных лиц (их представителей) не является обязательным ни в силу прямого указания закона, ни в силу признания обязательности явки судом;

- заявленное кем-либо из лиц, участвующих в деле, их представителей ходатайство об отложении судебного разбирательства не подлежит удовлетворению (например, по причине непредставления доказательств уважительности причины неявки).

Третий случай, относящийся ко второй группе оснований, установлен в п. 3 ст. 291 КАС: если по делам о взыскании обязательных платежей и санкций общая сумма задолженности, указанная в административном исковом заявлении, не превышает 20 тыс. руб. Общая сумма задолженности определяется с учетом не только недоимки по обязательному платежу, но также пени и штрафов, если такие требования заявлены.

Следующий случай, упоминаемый КАС, когда возможно применение упрощенного производства, предусмотрен ст. 315 данного Кодекса. В соответствии с указанной нормой частная жалоба или представление прокурора на определение суда первой инстанции рассматривается в порядке упрощенного (письменного) производства по правилам гл. 33 КАС без ведения аудиопротоколирования и протокола в сроки, установленные ст. 305 Кодекса. Но поскольку рассмотрение дела в упрощенном производстве является правом суда, в соответствии с ч. 3 ст. 315 КАС с учетом характера и сложности разрешаемого процессуального вопроса, а также доводов частной жалобы, представления прокурора суд апелляционной инстанции может вызвать лиц, участвующих в деле, в судебное заседание. Тем не менее применение упрощенной процедуры рассмотрения дела в данном случае от воли лиц, участвующих в деле, не зависит. Упрощенный порядок производства не применяется при рассмотрении частной жалобы, представления прокурора на определения суда первой инстанции о приостановлении производства по административному делу, прекращении производства по административному делу, об оставлении административного искового заявления без рассмотрения, отказе в удовлетворении заявления, представления прокурора о пересмотре судебных актов по вновь открывшимся или новым обстоятельствам.

Невозможно применение упрощенного (письменного) порядка рассмотрения административных дел в случаях, когда (А) такие запреты прямо закреплены в законе или (Б) следуют из смысла закона.

А. Случаи, прямо закрепленные в законе. В соответствии с ч. 6 ст. 243 КАС при рассмотрении и разрешении административных дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации правила упрощенного (письменного) производства по административным делам применению не подлежат.

Б. Случаи, которые следуют из смысла закона. Как отмечалось ранее, невозможно применение упрощенного порядка и в том случае, если участие кого-либо из лиц, участвующих в деле, их представителей при рассмотрении административного дела является обязательным. Так, в соответствии с ч. 4, 5 ст. 283 КАС о времени и месте рассмотрения административного дела извещаются гражданин, в отношении которого подано административное исковое заявление о госпитализации в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке, или его законный представитель, представитель медицинской противотуберкулезной организации, в которой больной туберкулезом находится под диспансерным наблюдением, прокурор. Их участие в судебном заседании является обязательным. По всем остальным категориям административных дел обязательной явку в судебное заседание лиц, участвующих в деле, их представителей может признать суд, что также повлечет невозможность применения упрощенного производства.

Также следует говорить о невозможности рассмотрения дела в упрощенном производстве в тех случаях, когда законом устанавливаются сокращенные сроки для рассмотрения административного дела. Так, например, в соответствии с ч. 3 ст. 213 КАС административное дело об оспаривании закона субъекта РФ о роспуске представительного органа муниципального образования рассматривается судом в 10-дневный срок со дня поступления административного искового заявления в суд. Сокращенные сроки рассмотрения административных дел установлены также в ч. 3, 4 ст. 226 КАС.

Представляется, что в перечисленных и иных случаях, когда установлен значительно меньший (по сравнению с обычным) срок для рассмотрения административного дела, применение упрощенного порядка его рассмотрения невозможно, если основанием для применения такого порядка является п. 2 ст. 291 КАС (истец ходатайствует, ответчик не возражает), поскольку в данном случае невозможно из-за временных ограничений реализовать порядок выяснения мнения ответчика, установленный в ч. 2 - 4 ст. 292 КАС. Если же основанием для применения упрощенного порядка рассмотрения дела является п. 1 ст. 291 КАС, то при условии поступления в суд ходатайств всех лиц, участвующих в деле, возможность применения такого порядка исключить нельзя. И безусловно, не влияют сокращенные сроки рассмотрения дел на возможность рассмотрения дела в упрощенном производстве в случае, если основанием для применения такого порядка является ч. 7 ст. 150 КАС.

§ 3. Процессуальный порядок перехода к рассмотрению административного дела в порядке упрощенного (письменного) производства

КАС не определен момент, когда возможен переход к рассмотрению дела в порядке упрощенного (письменного) производства. Исходя из вышеперечисленных оснований и случаев, когда возможно рассмотрение дела в упрощенном порядке, можно сделать вывод о возможности перехода к рассмотрению дела в порядке упрощенного производства при рассмотрении дела в суде первой инстанции на стадиях возбуждения административного дела, подготовки его к судебному разбирательству и судебного разбирательства. Также возможно рассмотрение дела в порядке упрощенного производства судом апелляционной инстанции при наличии условий, предусмотренных **ст. 315 КАС**.

На **стадии возбуждения административного дела** вопрос о возможности рассмотрения дела в порядке упрощенного производства может быть разрешен в определении суда о принятии дела к своему производству и подготовке дела к судебному разбирательству (если эти определения объединены в одном судебном акте).

Разрешение вопроса о рассмотрении дела в порядке упрощенного производства на стадии возбуждения дела возможно в случае предъявления административного искового заявления о взыскании обязательных платежей и санкций, если общая сумма задолженности, указанная в административном исковом заявлении, не превышает 20 тыс. руб., поскольку в этом случае суд должен только установить, что заявленное требование соответствует критериям **п. 3 ст. 291 КАС**. Но насколько это будет соответствовать принципам административного судопроизводства и практическим потребностям суда? Ведь в данном случае одновременно с вынесением определения начнет течь и срок для рассмотрения дела в порядке упрощенного (письменного) производства, установленный **ч. 6 ст. 292 КАС**. Но по делам, рассматриваемым в порядке упрощенного производства, не исключается проведение подготовки дела к судебному разбирательству. Более того, с точки зрения соблюдения принципов состязательности и равноправия сторон суд должен создать условия для всестороннего и полного установления всех фактических обстоятельств по административному делу и обеспечить сторонам равные возможности представления суду своих доводов и объяснений (**ст. 14 КАС**). Учитывая, что в порядке упрощенного производства судом исследуются только доказательства, представленные в письменной форме, включая отзыв, объяснения и возражения по существу заявленных требований (**ч. 1 ст. 292 КАС**), суду необходимо время, чтобы такие письменные материалы получить. Десятидневного срока для совершения всех необходимых подготовительных действий будет явно недостаточно, если принять во внимание еще и то, что из этого срока не исключаются сроки для прохождения почтовой корреспонденции. Представляется, что с учетом вышесказанного по делам рассматриваемой категории в случае возможности применения упрощенного порядка рассмотрения дела определение о рассмотрении административного дела в порядке упрощенного (письменного) производства на стадии возбуждения дела выносить нецелесообразно.

Наиболее правильным представляется решение рассматриваемого вопроса на **стадии подготовки административного дела к судебному разбирательству**. Это обусловлено, во-первых, тем, что у суда будет возможность качественно подготовиться к рассмотрению дела, и, во-вторых, тем, что ряд оснований для применения упрощенного порядка рассмотрения дела может быть установлен только на данной стадии процесса, например в случае, когда таким основанием является ходатайство лиц, участвующих в деле, о рассмотрении дела в их отсутствие. На данной стадии вопрос о переходе к рассмотрению дела в упрощенном порядке может быть разрешен в определении о подготовке дела к судебному разбирательству или в самостоятельном определении, если вопрос решен положительно, но обстоятельства и условия для применения упрощенного порядка стали известны судье после начала стадии, например при совершении в рамках подготовки такого процессуального действия, как проведение беседы со стороной, или при проведении предварительного судебного заседания.

На **стадии судебного разбирательства** переход к рассмотрению дела в порядке упрощенного (письменного) производства возможен в случае наступления условий, предусмотренных **ч. 7 ст. 150 КАС**. В этом случае не требуется вынесения определения в виде отдельного судебного акта, поскольку определение о рассмотрении дела в порядке упрощенного (письменного) производства может быть занесено в протокол судебного заседания. После этого судебное заседание должно быть закрыто, и далее протокол уже не ведется (**ст. 292 КАС**). Но рассмотрено дело в порядке упрощенного производства в данном случае должно быть в тот же день, когда вынесено определение, поскольку здесь возможность применения упрощенного порядка рассмотрения выступает в качестве последствия неявки в судебное заседание лиц, участвующих в деле, их представителей и является способом упрощения процедуры рассмотрения, чтобы убрать все ненужные формальности процесса, поскольку в судебном заседании никто из лиц, участвующих в деле, их представителей не присутствует. К таким формальностям, например, можно отнести ведение протокола и аудиопротokolирование.

В **суде апелляционной инстанции** вопрос о переходе к рассмотрению дела в порядке упрощенного производства должен быть разрешен судом апелляционной инстанции. Данный вопрос не входит в компетенцию суда первой инстанции, который в соответствии со **ст. 300 - 302 КАС** разрешает вопросы на стадии возбуждения апелляционного производства по частной жалобе. После поступления в суд апелляционной инстанции частной жалобы (представления) при подготовке к ее рассмотрению в суде апелляционной инстанции суд может с учетом характера и сложности разрешаемого процессуального вопроса, а также доводов частной жалобы, представления прокурора вызвать лиц, участвующих в деле, в судебное заседание, известив их о времени и месте рассмотрения частной жалобы (представления). Представляется, что в данном случае должно быть вынесено определение о переходе к рассмотрению дела по общим правилам апелляционного производства. Вынесения же определения о переходе к рассмотрению дела по правилам упрощенного производства в суде апелляционной инстанции не требуется, так как в этом случае в отличие от **ст. 291 КАС**, где устанавливается **возможность** судьи рассмотрения административного дела в порядке упрощенного производства, такой порядок является ординарным, установленным **ч. 2 ст. 315 КАС**.

§ 4. Особенности подготовки, рассмотрения и разрешения административного дела в порядке упрощенного (письменного) производства

1. Подготовка дела к судебному разбирательству. В соответствии со **ст. 132 КАС** подготовка к судебному разбирательству является обязательной по каждому административному делу. КАС не была воспринята практика арбитражных судов, закрепленная в Постановлении Пленума ВАС РФ от 8 октября 2012 г. N 62 "О некоторых вопросах рассмотрения арбитражными судами дел в порядке упрощенного производства" <1> (**п. 1**), когда в случае, если по формальным признакам (например, цена иска, сумма требований, размер штрафа и др.) дело относится к перечню, указанному в **ч. 1 и 2 ст. 227 АПК**, арбитражный суд на основании **ч. 2 ст. 228** названного Кодекса в определении о принятии искового заявления, заявления к производству указывает на рассмотрение дела в порядке упрощенного производства. Согласно сторон на рассмотрение этого дела в порядке упрощенного производства не требуется, подготовка такого дела к судебному разбирательству по правилам **гл. 14 АПК** не осуществляется. Но по административным делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции в порядке административного судопроизводства, как уже было сказано, проведение подготовки дела к судебному разбирательству является обязательным. Это значит, что и в случае возможности рассмотрения дела в порядке упрощенного производства судья при подготовке дела к судебному разбирательству стремится к достижению целей и задач данной стадии процесса, совершая действия, перечисленные в **ст.**

135 КАС. К ним относятся также действия, направленные на получение письменных доказательств и иных документов, в том числе в случае, если доказательств, приложенных к административному исковому заявлению, недостаточно, а также для обеспечения возможности административному ответчику представить свои доказательства по делу. Так, в частности, в соответствии с п. 1 ч. 3 ст. 135 КАС при подготовке административного дела к судебному разбирательству суд "направляет административному ответчику и заинтересованному лицу копии административного искового заявления и приложенных к нему документов... и устанавливает разумный срок для возражений в суд возражений в письменной форме по существу административного искового заявления...". Также при необходимости суд оказывает лицам, не обладающим властными и иными публичными полномочиями, содействие в представлении доказательств и истребует их, истребует доказательства по своей инициативе и пр.

<1> Вестник ВАС РФ. 2012. N 12.

Особо следует остановиться на получении заключения прокурора в письменной форме. В соответствии с ч. 7 ст. 39 КАС прокурор вступает в судебный процесс и дает заключение по административному делу в случаях, предусмотренных данным Кодексом. Например, такой случай предусмотрен ч. 4 ст. 213 КАС: административное дело об оспаривании нормативного правового акта рассматривается с участием прокурора. Однако КАС не предусматривает в случае, когда прокурор должен участвовать в процессе для дачи заключения по делу, вынесение определения о его привлечении к участию в деле. Основываясь на анализе ряда норм КАС, можно сказать, что у суда существует только обязанность по извещению прокурора о времени и месте рассмотрения дела, когда закон предусматривает необходимость дачи им заключения по делу. Так, в ч. 3 ст. 243 КАС указано, что о времени и месте рассмотрения административного дела о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации суд извещает лиц, участвующих в деле, и прокурора. Но поскольку при рассмотрении административного дела в порядке упрощенного производства судебное заседание не проводится, то о времени и месте его проведения прокурор извещен быть не может. Также надо учитывать и то, что прокурор, как любое другое лицо, участвующее в деле, имеет право ознакомиться с материалами административного дела, поскольку это необходимо для дачи заключения по делу, что требует определенных временных затрат. Поэтому с учетом п. 13 ч. 3 ст. 135 КАС при подготовке административного дела к судебному разбирательству, когда законом предусматривается для данной категории дел дача прокурором заключения, надлежит уведомлять прокурора об имеющемся в производстве суда административном деле, направлять ему копии административного искового заявления и документов, к нему приложенных, указывать на возможность рассмотрения дела в порядке упрощенного производства и предлагать представить заключение в письменной форме. Непредставление прокурором заключения в письменной форме не может препятствовать рассмотрению дела по существу в порядке упрощенного производства, так же как неявка прокурора, надлежащим образом извещенного о месте и времени рассмотрения дела, в судебное заседание не является препятствием для рассмотрения дела (кроме случаев обязательного участия прокурора в рассмотрении административного дела).

В определении о подготовке дела к судебному разбирательству, если основанием для перехода к рассмотрению дела в порядке упрощенного производства является воля лиц, участвующих в деле, при наличии ходатайства ответчика, следует указывать на возможность применения упрощенного (письменного) производства для рассмотрения данной категории административных дел и устанавливать для ответчика 10-дневный срок для представления возражений относительно применения упрощенного порядка. В определении необходимо также разъяснять ответчику существо упрощенного производства, чтобы он осознавал значение представления возражений, если для этого есть основания. В случае же если необходимости выяснения мнения лиц, участвующих в деле, относительно применения упрощенного порядка рассмотрения дела нет, в определении указывается на возможность рассмотрения дела в порядке упрощенного производства или на рассмотрение дела в порядке упрощенного производства (если такое решение уже принято судом).

2. Сроки рассмотрения дела в порядке упрощенного производства. В порядке упрощенного производства дело должно быть рассмотрено в срок, не превышающий 10 дней со дня вынесения определения о рассмотрении дела в порядке упрощенного (письменного) производства (ч. 6 ст. 292 КАС).

Таким образом, законодатель устанавливает сокращенный срок рассмотрения дела в упрощенном порядке. Но фактически ч. 6 ст. 292 КАС указывает не общую продолжительность рассмотрения и разрешения административного дела (тогда в этот срок должен быть включен и срок на подготовку дела к судебному разбирательству), а продолжительность лишь одной стадии административного процесса - стадии судебного разбирательства. Из контекста упомянутой статьи следует, что подготовка дела к судебному разбирательству может быть вынесена за рамки рассмотрения дела в упрощенном порядке. Общая продолжительность рассмотрения дела в данном случае зависит от того, когда (на какой стадии) судом вынесено определение о рассмотрении дела в порядке упрощенного (письменного) производства.

Учитывая, что одной из целей упрощения процедур рассмотрения дел является еще и ускорение процесса, можно отметить, что:

- при применении упрощенного (письменного) производства по административным делам общие сроки рассмотрения и разрешения административного дела должны соответствовать срокам, установленным в ст. 141 КАС, а в случае установления данным Кодексом сокращенных сроков рассмотрения и разрешения отдельной категории административных дел - срокам, установленным соответствующей нормой;

- желательно рассматривать и разрешать административные дела с применением упрощенного (письменного) производства в более короткие сроки, нежели установленные в ст. 141 КАС или других нормах Кодекса, что объективно возможно в случае применения в качестве основания для рассмотрения дела в порядке упрощенного производства п. 2 ст. 291 КАС. В этом случае общий срок рассмотрения дела сложится из трех дней для решения вопроса о принятии административного искового заявления (ч. 1 ст. 127 КАС), 10 дней для представления ответчиком возражений относительно применения упрощенного порядка (ч. 2 ст. 292 КАС), что будет являться сроком для подготовки административного дела к судебному разбирательству, и 10 дней для рассмотрения дела в порядке упрощенного производства (ч. 6 ст. 292 КАС).

3. Состав суда. Дела в порядке упрощенного (письменного) производства рассматриваются судьей единолично, если в соответствии с КАС не предусмотрено коллегиальное рассмотрение административного дела. Случаи коллегиального рассмотрения административных дел установлены в ст. 29 КАС. При этом рассмотрение дела коллегиальным составом суда не исключает возможности применения упрощенного порядка его рассмотрения.

4. Рассмотрение дела в упрощенном порядке. В соответствии с ч. 1 ст. 292 КАС в порядке упрощенного производства дело рассматривается без проведения устного разбирательства, на основании доказательств и других документов, представленных в письменной форме.

Что имеет в виду законодатель, устанавливая, что административные дела в порядке упрощенного производства рассматриваются без проведения устного разбирательства? Необходимо ли в этом случае проведение судебного заседания? Ответы на эти вопросы можно дать, только анализируя нормы КАС системно. В первую очередь следует оговориться, что понятия "судебное разбирательство" и "судебное заседание" не являются синонимами. Судебное

разбирательство - это самостоятельная стадия производства по административным делам. Данная стадия процесса реализуется посредством проведения судебного заседания, в котором суд рассматривает дело по существу и выносит по результатам судебное решение. В соответствии с ч. 2 ст. 140 КАС, закрепляющей принцип устности судебного разбирательства, в случаях, установленных данным Кодексом, судебное разбирательство административного дела может осуществляться без проведения судебного заседания в порядке упрощенного (письменного) производства, предусмотренном гл. 33 КАС, в то время как обычное судебное разбирательство проводится устно. Таким образом, основываясь на ч. 1 ст. 292 и ч. 2 ст. 140 КАС, можно сделать вывод, что при рассмотрении дела в порядке упрощенного производства такая стадия процесса, как судебное разбирательство, является обязательной, но принцип устности в этом случае не реализуется. И представляется, что фраза "без проведения судебного заседания в порядке упрощенного (письменного) производства" должна толковаться как то, что упрощенный порядок не предполагает проведения судебного заседания, а следовательно, и ведения протокола судебного заседания и аудиопроотоколирования. Такой подход ранее был воспринят АПК, где в гл. 29, регулирующей упрощенное производство в арбитражном процессе, понятие "судебное заседание" не используется, при этом в п. 22 Постановления Пленума ВАС РФ "О некоторых вопросах рассмотрения арбитражными судами дел в порядке упрощенного производства" разъясняется, что судебное заседание по делам, рассматриваемым в порядке упрощенного производства, не проводится. Такое решение представляется вполне разумным с точки зрения процессуальной эффективности применения упрощенной процедуры рассмотрения дел.

При рассмотрении административного дела в упрощенном порядке судом исследуются только доказательства, представленные в письменной форме (включая отзывы, объяснения и возражения по существу заявленных требований, а также заключение в письменной форме прокурора, если КАС предусмотрено вступление прокурора в судебный процесс). Данные доказательства должны быть собраны и представлены суду при подготовке административного дела к судебному разбирательству. Исследуемые судом доказательства должны отвечать требованиям допустимости и достоверности и представляться суду в порядке и форме, установленных КАС.

При рассмотрении административного дела в порядке упрощенного (письменного) производства суд может принять решение о рассмотрении дела по общим правилам административного судопроизводства. Такая возможность предусмотрена ч. 5 ст. 292 КАС, когда возражения ответчика относительно применения упрощенного производства поступили в суд с нарушением 10-дневного срока, но до принятия судом решения в порядке упрощенного производства. Представляется также, что суд может перейти к рассмотрению административного дела по общим правилам административного судопроизводства и в том случае, когда при рассмотрении дела в порядке упрощенного производства установит необходимость выяснить новые обстоятельства, имеющие значение для дела, или истребовать новые или дополнительные доказательства, например назначить экспертизу по делу.

Из закона не следует невозможности после перехода к рассмотрению административного дела по общим правилам административного судопроизводства вновь вернуться к рассмотрению дела в порядке упрощенного производства, например, по основаниям ч. 7 ст. 150 КАС. Так, назначив экспертизу по административному делу и выйдя для этого из процедуры упрощенного производства, судья совершил все необходимые действия по ознакомлению лиц, участвующих в деле, с заключением эксперта, стороны при этом ходатайствовали о рассмотрении дела в их отсутствие снова уже после ознакомления их с заключением эксперта. В данном случае нет оснований для того, чтобы упрощенный порядок производства не применить.

5. Совершение распорядительных действий. К сожалению, в ст. 292 КАС не раскрывается вопрос о возможности совершения сторонами административного дела распорядительных действий и последствиях их совершения в случае, если они совершены после вынесения судом определения о рассмотрении административного дела в порядке упрощенного (письменного) производства, но до вынесения судебного решения.

В соответствии с ч. 4 ст. 46 КАС стороны вправе заключить соглашение о примирении. При подготовке дела к судебному разбирательству суд содействует примирению сторон, если по данной категории административных дел возможно примирение (п. 10 ч. 3 ст. 135 КАС). Независимо от возможности применения упрощенного порядка рассмотрения административного дела в определении о подготовке дела к судебному разбирательству суд разъясняет сторонам право заключить соглашение о примирении. Примирение сторон и порядок заключения и утверждения соглашения о примирении регулируются ст. 137 КАС. Если до вынесения решения по результатам рассмотрения дела в порядке упрощенного производства в суд поступит ходатайство сторон об утверждении соглашения о примирении, в соответствии с ч. 4 ст. 137 КАС должно быть назначено судебное заседание для рассмотрения вопроса об утверждении соглашения о примирении. Представляется, что в данном случае следует воспользоваться рекомендациями, данными для такой ситуации ВАС РФ: "Арбитражный суд, не переходя к рассмотрению дела по общим правилам искового производства или по правилам административного судопроизводства, назначает судебное заседание для рассмотрения вопроса об утверждении мирового соглашения... В случае, если арбитражный суд не утвердит мировое соглашение в этом судебном заседании, судом выносится определение о рассмотрении дела по общим правилам искового производства или по правилам административного судопроизводства" <1>.

<1> Пункт 21 Постановления Пленума ВАС РФ "О некоторых вопросах рассмотрения арбитражными судами дел в порядке упрощенного производства".

Также в соответствии с ч. 1, 2 ст. 46 КАС административный истец вправе до принятия судебного акта, которым заканчивается рассмотрение административного дела по существу в суде первой инстанции, изменить основание или предмет административного иска или отказаться от административного иска полностью или частично. Представляется, что изменение предмета или основания административного иска делает невозможным рассмотрение дела в порядке упрощенного (письменного) производства, так как о совершенном распорядительном действии административного истца должен быть извещен административный ответчик и совершение таких действий может потребовать совершения новых действий по подготовке дела к судебному разбирательству. Поскольку рассмотрение дела в порядке упрощенного производства уже было назначено определением суда, уложиться в начавший течь 10-дневный срок в данном случае не представляется возможным. Следовательно, в этом случае судом должно быть вынесено определение о переходе к рассмотрению дела по общим правилам административного искового производства.

При отказе от административного иска полностью или в части можно предложить исползовать правила, ранее описанные для ситуации утверждения соглашения о примирении сторон: суд не переходит к рассмотрению дела по общим правилам административного судопроизводства, но назначает судебное заседание для рассмотрения данного вопроса. В случае неприятия или невозможности принятия судом отказа от административного иска суд переходит к рассмотрению дела по общим правилам административного искового производства. В случае, если был заявлен отказ от иска в части и он был принят судом, то представляется, что в оставшейся части дело может быть рассмотрено в порядке упрощенного производства.

Часть 3 ст. 46 КАС предусматривает, что административный ответчик вправе при рассмотрении административного дела в суде любой инстанции признать административный иск полностью или частично. Хотя КАС и не упоминает о последствиях совершения такого распорядительного действия, представляется возможным использовать аналогию

процессуального закона. В ГПК последствия признания иска ответчиком регулируются следующим образом: при признании ответчиком иска и принятии его судом принимается решение об удовлетворении заявленных истцом требований (ч. 3 ст. 173); в случае признания иска ответчиком в мотивировочной части решения суда может быть указано только на признание иска и принятие его судом (ч. 4 ст. 198). Аналогичные последствия закреплены и в п. 3 ч. 4 ст. 170 АПК. При поступлении заявления административного ответчика о признании иска полностью или в части в суд после назначения рассмотрения административного дела в порядке упрощенного производства, но до вынесения решения можно рекомендовать применение порядка, ранее упомянутого для рассмотрения вопроса об утверждении соглашения о примирении и о принятии отказа от административного иска.

6. Решение суда. Решение по административному делу, рассмотренному в порядке упрощенного (письменного) производства, принимается с учетом правил, установленных гл. 15 КАС, при этом соответствующих существу упрощенного (письменного) производства. Названной главой установлены требования, предъявляемые как к форме и содержанию судебного решения, так и к порядку его принятия. Соответственно, говоря о решении, принимаемом по результатам рассмотрения дела в упрощенном производстве, следует отсеять те правила (требования) о форме, содержании и порядке принятия обычного судебного решения, которые не характерны для решения, принимаемого по результатам применения упрощенного порядка рассмотрения.

Также, говоря о решении, выносимом по результатам рассмотрения дела в порядке упрощенного производства, следует помнить, что такое решение, принятое по отдельной категории административных дел, должно отвечать требованиям одной из следующих статей КАС - ст. 215, 227, 238, 249, 259, 264, 269, 273, 279, 285, 290 (в зависимости от категории дел), поскольку указанные нормы содержат специальные требования к содержанию судебных решений по соответствующим категориям административных дел. Так, например, в решении по делу о взыскании обязательных платежей и санкций в случае удовлетворения требований должен быть указан общий размер подлежащей взысканию денежной суммы и пр. (п. 2 ч. 2 ст. 290 КАС).

Как и любое решение, данное решение суда должно быть законным и обоснованным, содержать ответы на все поставленные перед судом вопросы. Однако такое решение имеет и определенные особенности, связанные со спецификой рассмотрения дел в порядке упрощенного производства. К таким особенностям, в частности, можно отнести то, что решение основывается только на исследовании письменных доказательств и иных документов, представленных сторонами в суд; для него устанавливается сокращенный срок вступления в законную силу (15 дней со дня получения лицами, участвующими в деле, копии решения). Также следует отметить, что при вынесении решения по делу, рассмотренному в упрощенном порядке, не применяются правила, предусмотренные ст. 177 КАС об объявлении решения и о возможности отложения составления мотивированного решения.

Решение, вынесенное в порядке гл. 33 КАС, должно отвечать и общим требованиям, предъявляемым к содержанию судебного решения, указанным в ст. 180 данного Кодекса. Тем не менее "в мотивировочной и описательной части решения, выносимого в порядке упрощенного производства, не содержится сведений об объяснении сторон в судебном заседании, нет ссылки на иные доказательства, кроме допустимых" <1>, в соответствии с правилами рассмотрения дел в порядке упрощенного производства.

<1> Загайнова С.К. Судебные акты в гражданском и арбитражном процессе: теоретические и прикладные проблемы: Дис. ... докт. юрид. наук. Екатеринбург, 2008. С. 272.

Также решение должно содержать указание на то, что оно принято по результатам рассмотрения дела в порядке упрощенного производства, поскольку это влияет в дальнейшем на определение порядка его обжалования и вступления в законную силу.

Недостатки судебного решения, принятого по результатам рассмотрения дела в порядке упрощенного производства, могут быть до вступления его в законную силу устранены судом, его вынесшим, путем принятия дополнительного решения по основаниям, указанным в ст. 183 КАС. Независимо от вступления в законную силу допускается устранение недостатков судебного решения судом, его вынесшим, путем его разъяснения, исправления опечаток и явных арифметических ошибок в порядке, предусмотренном ст. 184, 185 КАС.

Копия решения направляется лицам, участвующим в деле, не позднее следующего рабочего дня после дня принятия решения.

7. Законная сила решения, принятого по результатам рассмотрения административного дела в порядке упрощенного (письменного) производства. Вступление решения суда, принятого по результатам рассмотрения дела в порядке упрощенного производства, в законную силу должно происходить по общим правилам, установленным ст. 186 КАС, - по истечении срока, установленного для апелляционного обжалования, если оно не было обжаловано; если решение было обжаловано в апелляционном порядке, то оно вступает в законную силу после рассмотрения судом апелляционной жалобы (представления прокурора), если обжалуемое решение не отменено. Но в данном случае законодателем устанавливается особенность вступления решения в законную силу, связанная с установлением особого порядка определения начала течения срока на апелляционное обжалование. Поскольку этот срок исчисляется со дня получения лицами, участвующими в деле, копии решения, суду надлежит устанавливать эту дату, чтобы определить, что срок на апелляционное обжалование истек и решение вступило в законную силу (если решение не было обжаловано).

Определение момента вступления решения в законную силу имеет несколько практических значений: во-первых, по общему правилу (ст. 187 КАС) решение суда приводится в исполнение после вступления его в законную силу; во-вторых, после вступления решения в законную силу начинается исчисляться срок на кассационное и надзорное обжалование. Наибольшее значение имеет возможность приведения решения в исполнение. В арбитражном процессе эта проблема решена достаточно интересным образом. В соответствии с ч. 2 ст. 229 АПК решение по делу, рассмотренному в порядке упрощенного производства, подлежит немедленному исполнению. При этом в соответствии со ст. 265.1 АПК арбитражный суд апелляционной инстанции вправе приостановить исполнение судебного решения, принятого в порядке упрощенного производства. Приостановление исполнения судебного решения допускается по ходатайству лиц, участвующих в деле, при условии, что заявитель обосновал невозможность или затруднительность поворота исполнения либо предоставил обеспечение, предусмотренное ч. 2 ст. 265.1 АПК.

КАС не предусматривает специального правила об обращении решений, принятых по результатам рассмотрения дела в порядке упрощенного производства, к немедленному исполнению, но при этом и не исключает возможности обращения решения к немедленному исполнению по основаниям, установленным ст. 188 данного Кодекса. Немедленное исполнение решения суда возможно в случаях, прямо предусмотренных в законе (ч. 8 ст. 227, ч. 3 ст. 259, ч. 3 ст. 264 КАС и др.). Так, например, в соответствии с ч. 3 ст. 259 КАС решение суда по административному делу о присуждении компенсации подлежит немедленному исполнению в порядке, установленном бюджетным законодательством Российской Федерации. Также решение к немедленному исполнению может быть обращено судом. В соответствии с ч. 2 ст. 188 КАС в случае отсутствия в данном Кодексе прямого запрета на немедленное исполнение решений по административным делам определенной категории суд по просьбе административного истца может обратиться к решению по административному делу к немедленному исполнению, если вследствие особых обстоятельств замедление исполнения этого решения может нанести

значительный ущерб публичным или частным интересам. Вопрос о немедленном исполнении решения суда может быть рассмотрен одновременно с его принятием.

Следует отметить, что **КАС** также предусматривает возможность приостановления исполнения решения в случае обжалования решения в апелляционном порядке, что позволяет гарантировать права административного ответчика. В соответствии с ч. 1 ст. 306 КАС после поступления административного дела с апелляционной жалобой или апелляционным представлением суд апелляционной инстанции в порядке подготовки административного дела к рассмотрению по ходатайству лиц, участвующих в деле, или по собственной инициативе разрешает вопросы о приостановлении исполнения судебного решения. Приостановление исполнения судебного решения возможно при условии, что заявитель обосновал невозможность или затруднительность поворота исполнения судебного акта.

§ 5. Пересмотр судебных актов, принятых по результатам рассмотрения административного дела в порядке упрощенного (письменного) производства

1. Пересмотр судебного решения, не вступившего в законную силу.

Обжалование решения, не вступившего в законную силу, принятого по результатам рассмотрения административного дела в порядке упрощенного (письменного) производства, в апелляционном порядке осуществляется с соблюдением правил, установленных гл. 34 КАС, с особенностями, установленными в ст. 294 КАС.

Статья 294 КАС устанавливает, во-первых, сокращенный срок для апелляционного обжалования указанных решений и, во-вторых, особый порядок исчисления срока для апелляционного обжалования.

Решение, принятое по результатам рассмотрения административного дела в порядке упрощенного (письменного) производства, может быть обжаловано в апелляционном порядке в срок, не превышающий 15 дней. Указанный срок начинает течь со дня получения лицами, участвующими в деле, копии решения.

Также следует обратить внимание на то, что в **КАС** могут быть установлены специальные правила апелляционного обжалования судебных актов по отдельным категориям административных дел. К таким правилам относится установление порядка обжалования, отличного от общего, сокращенных сроков (даже в сравнении со сроками обжалования, установленными в ст. 294 КАС) и др. Например, апелляционные жалоба, представление на решение по административному делу о присуждении компенсации, принятое по первой инстанции ВС РФ, рассматриваются Апелляционной коллегией этого Суда. Сокращенные сроки апелляционного обжалования установлены в ст. 298 КАС, например, апелляционные жалоба, представление на решение суда по делу о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке, о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке могут быть поданы в течение 10 дней со дня принятия судом решения. Если при определении суда апелляционной инстанции, которому надлежит рассматривать апелляционную жалобу (представление), нормы не противоречат правилам, закрепленным в гл. 33 КАС, то сроки и порядок их исчисления, установленные в ст. 298 данного Кодекса, совершенно отличны от регулирования этих вопросов в ст. 294 КАС. Возникает вопрос о том, какие правила должны быть применены в случае, если для решения по административному делу установлены сокращенные сроки обжалования, но при этом оно было вынесено по результатам рассмотрения дела в порядке упрощенного (письменного) производства. Представляется, что должны применяться правила, установленные в ст. 294 КАС, особенно этот вывод касается определения момента начала течения сроков на апелляционное обжалование - со дня получения лицами, участвующими в деле, копии решения. Установление этого специального правила в ст. 294 КАС призвано обеспечить соблюдение баланса между частными и публичными интересами, защиту интересов лиц, участвующих в деле, не присутствовавших в судебном заседании и не участвовавших в исследовании доказательств.

На практике сложным является решение вопроса о том, начал ли свое течение срок на апелляционное обжалование, поскольку он определяется моментом получения лицом, участвующим в деле, копии решения суда. Устанавливать, что решение суда вручено лицу, участвующему в деле, следует с учетом правил гл. 9 КАС о надлежащем извещении лиц, участвующих в деле. В этом случае правоприменитель сталкивается с уже знакомой проблемой исчисления сроков на апелляционное обжалование заочного решения в гражданском процессе, поскольку в соответствии со ст. 237 ГПК ответчик вправе подать в суд, принявший заочное решение, заявление об отмене этого решения суда в течение семи дней со дня вручения ему копии решения, а далее заочное решение суда может быть обжаловано сторонами в апелляционном порядке в течение месяца по истечении срока подачи ответчиком заявления об отмене этого решения суда, а в случае, если такое заявление подано, - в течение месяца со дня вынесения определения суда об отказе в удовлетворении этого заявления. Попытка внести определенность в разрешение данного вопроса сделана ВС РФ <1>. Предлагается в целях реализации принципа правовой определенности в случае отсутствия у суда сведений о вручении копии заочного решения ответчику исходить из того, что такое решение суда вступает в законную силу по истечении совокупности следующих сроков: трехдневного срока для направления копии решения ответчику, семидневного срока, предоставленного ответчику на подачу заявления об отмене вынесенного решения, и месячного срока на обжалование заочного решения в апелляционном порядке. При этом в случае вручения ответчику копии заочного решения после истечения срока на его апелляционное обжалование пропущенный срок на подачу апелляционной жалобы на такое решение может быть восстановлен судом. Если данное разъяснение попытаться применить к исчислению сроков на апелляционное обжалование решений, принятых по результатам рассмотрения дела в порядке упрощенного производства, то следует говорить о том, что срок на обжалование должен начать течь с момента направления лицам, участвующим в деле, копии судебного решения. В случае же получения ими копии судебного решения за рамками срока, установленного для апелляционного обжалования, такой срок может быть восстановлен. С применением такого порядка трудно согласиться, поскольку он прямо противоречит императивному указанию **КАС** о том, что срок должен начинаться течь с момента получения лицами, участвующими в деле, копии решения, и, таким образом, процессуальный срок на апелляционное обжалование лица, участвующие в деле, не нарушают, а следовательно, нет оснований для его восстановления.

<1> Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации N 2 (2015) (утв. Президиумом ВС РФ 26 июня 2015 г.) (вопрос N 14) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. N 10.

2. Пересмотр вступившего в законную силу решения.

Решение, вступившее в законную силу, принятое по результатам рассмотрения дела в порядке упрощенного производства, является объектом кассационного, надзорного обжалования и пересмотра по новым или вновь открывшимся обстоятельствам. **Статьи 318, 319, 332, 345 КАС** каких-либо изъятий или запретов для обжалования (принесения представления) в порядке кассационного, надзорного обжалования или пересмотра по новым или вновь открывшимся обстоятельствам для решений, принятых в порядке упрощенного производства по административным делам, не содержат. Тем не менее следует учитывать, что законодателем могут быть установлены особенности обжалования решений по отдельным категориям административных дел, указание на которые

содержатся в соответствующих главах КАС. Например, решение Дисциплинарной коллегии может быть обжаловано сторонами в апелляционном, надзорном порядке, а также пересмотрено ввиду вновь открывшихся или новых обстоятельств (ч. 4 ст. 238 КАС), т.е. кассационное обжалование для решений по таким делам исключается. Также исключается кассационное обжалование для решений ВС РФ по административным делам о присуждении компенсации (ч. 1 ст. 260 КАС). Эти особенности распространяются и на обжалование решений, принятых по результатам рассмотрения соответствующего дела в порядке упрощенного производства. В остальном порядок обжалования судебных решений, принятых по результатам рассмотрения дела в порядке упрощенного производства, вступивших в законную силу, а также рассмотрения таких жалоб (представлений) соответствующими судами ничем не отличается от обжалования судебных решений, принятых по результатам рассмотрения дела в обычном порядке.

Раздел III. ОСОБЕННОСТИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ В СУДАХ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ И АРБИТРАЖНЫХ СУДАХ

Глава XII. ПРОИЗВОДСТВО ПО АДМИНИСТРАТИВНЫМ ДЕЛАМ, РАССМАТРИВАЕМЫМ ДИСЦИПЛИНАРНОЙ КОЛЛЕГИЕЙ ВЕРХОВНОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Введение

[Закон](#) о статусе судей устанавливает для судей особые квалификационные требования, к числу которых относятся и специальные требования к порядку прекращения полномочий судьи, в том числе к досрочному прекращению полномочий, применяемому в качестве меры дисциплинарной ответственности <1>. Решение квалификационной коллегии судей о наложении на судью дисциплинарного взыскания может быть обжаловано в суд.

<1> Кроме судей КС РФ, основания и порядок привлечения к дисциплинарной ответственности которых регулируются [Законом](#) о Конституционном Суде РФ.

До 6 февраля 2014 г. жалобы на решения квалификационных коллегий судей о досрочном прекращении полномочий судей в качестве меры дисциплинарной ответственности либо об отказе в применении данной меры дисциплинарной ответственности рассматривались Дисциплинарным судебным присутствием <1>, состоявшим из судей ВАС РФ и ВС РФ (по три судьи соответственно).

<1> Дисциплинарное судебное присутствие было учреждено [Законом](#) о Дисциплинарном судебном присутствии.

С 6 февраля 2014 г. функции по судебному контролю за законностью и обоснованностью решений квалификационных коллегий судей о досрочном прекращении полномочий судей (кроме судей КС РФ <1>) возложены на Дисциплинарную коллегию ВС РФ <2> (далее по тексту настоящей главы - Дисциплинарная коллегия), состоящую из шести судей ВС РФ и заместителя Председателя ВС РФ.

<1> В отношении судей КС РФ предусмотрена отдельная процедура привлечения их к дисциплинарной ответственности. В случае применения досрочного прекращения полномочий в качестве меры дисциплинарной ответственности за совершение судьей поступка, порочащего честь и достоинство судьи, либо за совершение иных действий или занятий, несовместимых с его должностью, прекращение полномочий судьи производится Советом Федерации Федерального Собрания РФ по представлению КС РФ, принятому квалифицированным большинством голосов от числа действующих судей. Дисциплинарная коллегия не осуществляет контроля за законностью и обоснованностью таких решений.

<2> См.: [Закон](#) о Верховном Суде РФ и принятое в соответствии с ним [Положение](#) о Дисциплинарной коллегии Верховного Суда Российской Федерации (утв. Постановлением Пленума ВС РФ от 7 августа 2014 г. N 5) (Бюллетень Верховного Суда РФ. 2014. N 10).

До вступления в силу [КАС](#) процессуальный порядок рассмотрения дел данной категории регулировался [гл. 23](#) и [25](#) ГПК (оспаривание ненормативных правовых актов), [Законом](#) о Дисциплинарном судебном присутствии, а также разработанным в соответствии с указанными нормативными актами Регламентом Дисциплинарного судебного присутствия <1>.

<1> См.: [Постановление](#) Пленума ВС РФ, Пленума ВАС РФ от 4 февраля 2010 г. N 3/2 "О Регламенте Дисциплинарного судебного присутствия" // Вестник ВАС РФ. 2010. N 3.

На сегодняшний день процессуальный порядок регламентируется [гл. 22](#) КАС с особенностями, установленными [гл. 23](#) данного Кодекса.

§ 2. Компетенция Дисциплинарной коллегии Верховного Суда РФ

Дисциплинарная коллегия рассматривает дела:

- 1) по жалобам на решения Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации (ВККС) и квалификационных коллегий судей субъектов РФ (ККС) о досрочном прекращении полномочий судей за совершение ими дисциплинарных проступков и по обращениям Председателя ВС РФ о досрочном прекращении полномочий судей за совершение ими дисциплинарных проступков в случаях, если ВККС или ККС отказано в удовлетворении представлений председателей федеральных судов о прекращении полномочий судей за совершение ими дисциплинарных проступков;
- 2) по жалобам на решения ВККС о наложении дисциплинарных взысканий на судей;
- 3) по жалобам на решения ВККС о результатах квалификационной аттестации судей.

§ 3. Особенности возбуждения производства по административному делу, рассматриваемому Дисциплинарной коллегией Верховного Суда РФ

1. Право на обращение в суд. Правом на обращение в Дисциплинарную коллегию обладают:

- 1) лицо, судебские полномочия которого досрочно прекращены решением ВККС или ККС за совершение им

дисциплинарного проступка;

2) Председатель ВС РФ по вопросу о досрочном прекращении полномочий судьи за совершение им дисциплинарного проступка в случаях, если ВККС или ККС отказано в удовлетворении представления о прекращении полномочий судьи за совершение им дисциплинарного проступка.

2. Объект обжалования. Объектами обжалования являются:

1) решение ВККС или ККС о досрочном прекращении полномочий судьи в качестве меры дисциплинарной ответственности;

2) решение ВККС или ККС об отказе в удовлетворении представления о прекращении полномочий судьи за совершение им дисциплинарного проступка;

3) решение ВККС о наложении на судью дисциплинарного взыскания (не связанного с досрочным прекращением полномочий);

4) решение ВККС о результатах квалификационной аттестации судьи.

3. Особенности содержания административного искового заявления. Особенности содержания жалобы (обращения) в Дисциплинарную коллегию немногочисленны. В основном требования к жалобе (обращению) аналогичны общим требованиям к административному исковому заявлению, установленным в [ст. 125 КАС <1>](#). Так, в жалобе (обращении) в Дисциплинарную коллегию должны быть указаны:

1) Дисциплинарная коллегия в качестве органа, в который подается жалоба (обращение);

2) лицо, подающее жалобу (обращение), его почтовый адрес, адрес электронной почты (при его наличии) для направления почтовой корреспонденции, номер телефона;

3) объект обжалования - решение, с которым не согласен административный истец, а также наименование квалификационной коллегии судей, принявшей данное решение;

4) требование, обращенное к Дисциплинарной коллегии;

5) обстоятельства, на которых административный истец основывает свои требования, и доказательства, подтверждающие эти обстоятельства;

6) сведения о представителе;

7) перечень прилагаемых к заявлению документов;

8) иные сведения, которые могут быть изложены в жалобе по усмотрению административного истца.

<1> Для сравнения см. [п. 1 - 5 ч. 2 и ч. 4 ст. 125 КАС](#).

4. Принятие жалобы к производству. Срок решения вопроса о принятии жалобы (обращения) к производству составляет 10 рабочих дней со дня ее поступления в Дисциплинарную коллегию.

Вопрос о принятии жалобы к производству решается членом Дисциплинарной коллегии и оформляется определением.

[КАС](#) не предусматривает возможности оставления жалобы (обращения) без движения. Если заявителем не соблюдены требования, предъявляемые к жалобе, то жалоба подлежит возвращению. Также жалоба возвращается административному истцу в случае, если ее рассмотрение не относится к полномочиям Дисциплинарной коллегии. Представляется, что жалоба подлежит возвращению и по общим основаниям, указанным в [ч. 2 ст. 129 КАС](#), например в случае, если до вынесения определения о принятии жалобы к производству в Дисциплинарную коллегию поступит заявление административного истца о возвращении жалобы или если в производстве Дисциплинарной коллегии уже имеется дело, возбужденное по тождественной жалобе, и др. Кроме того, полагаем, что при наличии оснований, предусмотренных [ст. 128 КАС](#), в принятии жалобы (обращения) к производству должно быть отказано (например, если жалоба подана в чужом интересе лицом, не обладающим правом на обращение в суд, или в случае наличия решения Дисциплинарной коллегии по тождественной жалобе).

В определении о принятии жалобы к производству указываются время и место проведения судебного заседания, круг лиц, подлежащих вызову в судебное заседание, а также действия, которые следует совершить в порядке подготовки дела к рассмотрению. При этом отдельное определение о подготовке дела к судебному разбирательству может не выноситься.

§ 4. Особенности рассмотрения административного дела Дисциплинарной коллегией Верховного Суда РФ

1. Состав суда. Дела данной категории рассматриваются коллегиальным составом из трех членов Дисциплинарной коллегии.

[КАС](#) закрепляет дополнительное основание для отвода (самоотвода) члена Дисциплинарной коллегии - это предшествующее участие судьи - члена коллегии в рассмотрении данного административного дела в качестве члена квалификационной коллегии судей.

2. Срок рассмотрения дела. Указанный срок определяется в соответствии с [ч. 1 ст. 226 КАС](#) и составляет два месяца со дня поступления жалобы (обращения) в Дисциплинарную коллегию.

3. Временная остановка производства по делу. [Статья 237 КАС](#) фиксирует дополнительное к общим правилам ([гл. 16](#) данного Кодекса) специфическое факультативное основание для приостановления производства по делу, рассматриваемому Дисциплинарной коллегией: рассмотрение жалобы (обращения) может быть приостановлено в случае необходимости проведения проверки материалов и сведений по ним, а также наличия иных обстоятельств, препятствующих рассмотрению административного дела в течение длительного времени.

Очевидно, что понятие "длительное время", равно как и понятие "иные обстоятельства, препятствующие рассмотрению дела", носит оценочный характер, реализация данной нормы находится в сфере судебного усмотрения.

Срок приостановления производства по делу по указанным специфическим основаниям не может превышать шести месяцев.

При рассмотрении дела в Дисциплинарной коллегии могут применяться и иные формы временной остановки судебного разбирательства, предусмотренные общими правилами производства в суде первой инстанции ([разд. III КАС](#)).

4. Лица, участвующие в деле. Как пояснял Пленум ВС РФ в Постановлении "Об утверждении Положения о Дисциплинарной коллегии Верховного Суда Российской Федерации", лицами, участвующими в деле, являются заявитель и заинтересованные лица, под заинтересованными лицами понимая квалификационную коллегию судей, принявшую оспариваемое решение, а при рассмотрении обращения - также судью, в отношении которого отказано в прекращении полномочий судьи ([ст. 7](#) названного Положения).

С учетом вступления в силу [КАС](#) терминология изменилась, однако суть осталась та же. Лицами, участвующими в делах данной категории, являются административный истец и административный ответчик, а также заинтересованные лица. Административным истцом является лицо, направившее жалобу в Дисциплинарную коллегию, а административным ответчиком - квалификационная коллегия судей, вынесшая решение, с которым не согласен административный истец.

Принимая во внимание [ч. 4 ст. 38](#) КАС, полагаем, что в случае обращения в Дисциплинарную коллегия Председателя ВС РФ по вопросу о досрочном прекращении полномочий судьи за совершение им дисциплинарного проступка, если ВККС или ККС отказано в удовлетворении представления о прекращении полномочий судьи, административным ответчиком будет выступать судья, а не соответствующая квалификационная коллегия судей, поскольку именно судья является субъектом спорного материального правоотношения публично-правового характера и вопрос о его правах и обязанностях (о статусе судьи) составляет предмет разбирательства в Дисциплинарной коллегии. В то же время с учетом [ст. 37, 47](#), а также [ч. 4 ст. 232](#) КАС, закрепляющей обязанность квалификационной коллегии судей представить отзыв на жалобу (обращение) административного истца, представляется, что соответствующая квалификационная коллегия в лице полномочного представителя участвует в деле о досрочном прекращении полномочий судьи по обращению Председателя ВС РФ в качестве заинтересованного лица.

Неявка в судебное заседание надлежащим образом извещенных лиц, участвующих в деле, и их представителей, не заявивших ходатайства об отложении судебного заседания в связи с невозможностью их присутствия по уважительным причинам, не препятствует рассмотрению дела.

5. Предмет доказывания. Специфика предмета доказывания обусловлена нормами материального права, фиксирующими основания для дисциплинарной ответственности судей, в том числе в виде досрочного прекращения полномочий судьи в качестве меры дисциплинарной ответственности.

Фактическим основанием дисциплинарной ответственности судьи является совершение судьей дисциплинарного проступка <1>.

<1> Под дисциплинарным проступком понимается виновное действие (бездействие) при исполнении служебных обязанностей либо во внеслужебной деятельности, в результате которого были нарушены положения [Закона](#) о статусе судей или [Кодекса](#) судейской этики, что повлекло умаление авторитета судебной власти и причинение ущерба репутации судьи ([ст. 12.1](#) Закона о статусе судей).

Дисциплинарное взыскание в виде досрочного прекращения полномочий может налагаться на судью в исключительных случаях за существенное, виновное, несовместимое со званием судьи нарушение положений [Закона](#) о статусе судей и (или) [Кодекса](#) судейской этики <1>, в том числе при осуществлении правосудия, если такое нарушение повлекло искажение принципов судопроизводства, грубое нарушение прав участников процесса, свидетельствует о невозможности продолжения осуществления судьей своих полномочий и установлено вступившим в законную силу судебным актом вышестоящей судебной инстанции или судебным актом, принятым по заявлению об ускорении рассмотрения дела либо о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок.

<1> [Кодекс](#) судейской этики (утв. VIII Всероссийским съездом судей 19 декабря 2012 г.) // Бюллетень актов по судебной системе. 2013. N 2.

При определении предмета доказывания необходимо учитывать позицию КС РФ, согласно которой положения [ст. 12.1](#) Закона о статусе судей не предполагают привлечения судьи к дисциплинарной ответственности за судебную ошибку, если судья действовал в рамках судейского усмотрения и не допустил грубого нарушения при применении норм материального или процессуального права; судья не может быть привлечен к дисциплинарной ответственности в виде досрочного прекращения полномочий судьи за судебную ошибку, если только неправосудность судебного акта не явилась результатом такого поведения судьи, которое по своему характеру несовместимо с занимаемой им должностью <1>.

<1> См.: Постановления КС РФ от 28 февраля 2008 г. [N 3-П](#) и от 20 июля 2011 г. [N 19-П](#) (СПС "КонсультантПлюс") по делам о проверке конституционности отдельных положений Закона о статусе судей и Федерального закона от 14 марта 2002 г. N 30-ФЗ "Об органах судейского сообщества в Российской Федерации" (Собрание законодательства РФ. 2002. N 11. Ст. 1022).

Наконец, [Закон](#) о статусе судей требует учитывать при наложении дисциплинарного взыскания характер дисциплинарного проступка, обстоятельства и последствия его совершения, форму вины, личность судьи, совершившего проступок, и степень нарушения в результате проступка прав, свобод, законных интересов граждан и организаций.

Таким образом, в зависимости от объекта обжалования предмет доказывания по делам данной категории может включать в себя следующие юридические факты:

- 1) факт совершения судьей дисциплинарного проступка;
- 2) существенность допущенных судьей нарушений правовых норм;
- 3) вину судьи в совершении дисциплинарного проступка;
- 4) обстоятельства совершения дисциплинарного проступка;
- 5) последствия дисциплинарного проступка в виде умаления авторитета судебной власти, причинения ущерба репутации судьи, а в случае обжалования решения о досрочном прекращении полномочий судьи либо об отказе в удовлетворении представления о досрочном прекращении полномочий - последствия в виде грубого нарушения прав участников процесса либо искажения принципов судопроизводства;
- 6) причинную связь между действием (бездействием) судьи и наступившими последствиями;
- 7) степень нарушения прав, свобод, законных интересов граждан и организаций в результате дисциплинарного проступка судьи;
- 8) другие факты, послужившие основанием для принятия решения квалификационной коллегией судей (например, результаты квалификационной аттестации судей);
- 9) наличие вступившего в законную силу судебного акта суда высшей инстанции, судебного акта, принятого по заявлению об ускорении рассмотрения дела либо о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок, устанавливающего соответствующее нарушение, если речь идет о досрочном прекращении полномочий за дисциплинарный проступок, совершенный при осуществлении правосудия;
- 10) соблюдение сроков привлечения к дисциплинарной ответственности;
- 11) соблюдение правил о компетенции квалификационной коллегии судей, разрешившей вопрос о прекращении полномочий судьи;
- 12) соразмерность примененной меры дисциплинарной ответственности характеру дисциплинарного проступка <1>.

<1> На требование соразмерности указывалось ВС РФ. См., например, [решение](#) Дисциплинарного судебного присутствия от 4 июня 2014 г. по делу N ДСП14-50 // СПС "КонсультантПлюс".

В предмет доказывания могут включаться и иные факты, обусловленные содержанием жалобы (обращения) и отзыва на нее.

6. Распределение бремени доказывания. Распределение бремени доказывания зависит от того, кто является административным истцом. Если административным истцом является гражданин, то обязанности по доказыванию обстоятельств, послуживших основанием к принятию обжалуемого решения, а также его законности возлагаются на принявшую решение квалификационную коллегию судей. В случае же если административным истцом является Председатель ВС РФ, обязанность по доказыванию незаконности и необоснованности решения квалификационной коллегии судей возлагается на административного истца.

7. Пределы проверки жалобы (обращения). Таким же образом определяются пределы проверки жалобы Дисциплинарной коллегией. Если административным истцом является гражданин, то Дисциплинарная коллегия не связана основаниями и доводами административного истца. В случае же если административным истцом является Председатель ВС РФ, пределы проверки ограничены основаниями и доводами, изложенными в обращении.

Глава XIII. ПРОИЗВОДСТВО ПО АДМИНИСТРАТИВНЫМ ДЕЛАМ ОБ ОСПАРИВАНИИ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ В СУДАХ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ И АРБИТРАЖНЫХ СУДАХ

§ 1. Общие положения

Понятие и характеристики нормативного правового акта. Приступая к изучению особенностей производства по делам об оспаривании нормативных правовых актов, в первую очередь необходимо обратиться к содержанию самого понятия "нормативный правовой акт". Ответ на вопрос, является ли оспариваемый документ нормативным правовым актом, является первостепенным как для административного истца при выборе способа защиты нарушенного права, так и для суда при принятии административного искового заявления к производству в целях выбора процессуальных правил рассмотрения дела.

Сложившийся в юридической доктрине подход, нашедший свое закрепление в правовых позициях КС РФ, позволяет говорить, что по общепринятому пониманию нормативный правовой акт - это акт общего действия, адресованный неопределенному кругу лиц, рассчитанный на многократное применение, который содержит конкретизирующие нормативные предписания, общие правила и является официальным государственным предписанием, обязательным для исполнения <1>.

<1> **Постановление** КС РФ от 31 марта 2015 г. N 6-П "По делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона "О Верховном Суде Российской Федерации" и абзаца третьего подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества "Газпром нефть" // СПС "КонсультантПлюс".

Выделяют следующие признаки, характеризующие нормативный правовой акт:

- издание в установленном порядке, который предполагает издание в определенной форме (закон, постановление и др.), регистрацию в Минюсте России (в определенных случаях), опубликование <1>;
- принятие уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом (принятие органом, наделенным соответствующими полномочиями);
- наличие правовых норм (правил поведения);
- обязательность правовых норм для неопределенного круга лиц;
- неоднократность применения;
- направленность на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

<1> **Указ** Президента РФ от 23 мая 1996 г. N 763 "О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти" // Собрание законодательства РФ. 1996. N 22. Ст. 2663; **Указ** Президента РФ от 14 октября 2014 г. N 668 "О совершенствовании порядка опубликования нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти" // Там же. 2014. N 42. Ст. 5723.

Положения нормативного правового акта могут быть включены в утвержденные нормативным правовым актом приложения.

Признаки, характеризующие нормативный правовой акт на уровне судебного толкования, были сформулированы в п. 9 Постановления Пленума ВС РФ от 29 ноября 2007 г. N 48 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части" <1>.

<1> Российская газета. N 276. 2007. 8 декабря.

Названные выше понятия и признаки являются необходимыми и достаточными для отнесения того или иного документа к нормативному правовому акту.

Вместе с тем судебной проверке могут подлежать и акты органов власти, которые не отвечают по форме и порядку принятия признакам, свойственным нормативным правовым актам, но разъясняют законоположения, обладают нормативными свойствами и являются общеобязательными (например, письма ФНС по порядку налогообложения, Банка России по кредитно-денежной политике, Федеральной антимонопольной службы по вопросам конкуренции, разъяснения Министерства связи и массовых коммуникаций РФ и т.п.).

Само по себе несоблюдение формы документа при условии фактического наличия у него нормативных свойств (общерегулятивного воздействия, влияния на права неопределенного круга лиц) не может влечь отказ в проверке такого документа судом по правилам настоящей главы. Во всяком случае, такой подход необходим в судебной практике до тех пор, пока законодатель не установит правила проверки таких документов. (Приведенное суждение следует и из ст. 13 АПК, ст. 11 ГПК, ст. 15 КАС, в силу которых суд при рассмотрении спора не применяет нормативный правовой акт, противоречащий нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.)

Нормативные правовые акты - очень распространенное и необходимое явление в сфере регулирования общественных отношений и касаются всех сторон жизни общества. Судебная проверка нормативного правового акта - нередкий случай. Доступные картотеки судебных дел насчитывают сотни дел этой категории.

Является интересным вопрос, как поступить суду, если дело принято к производству по правилам об оспаривании нормативного правового акта, а впоследствии установлено, что акт не является нормативным. По нашему мнению, суд с учетом мнения лиц, участвующих в деле, вправе продолжить рассмотрение этого дела по правилам рассмотрения дел об оспаривании ненормативных правовых актов, если такое дело ему подсудно (гл. 2 КАС). Если дело неподсудно этому суду,

то производство по делу подлежит прекращению, административный истец вправе вновь обратиться в компетентный суд по соответствующей процедуре.

Если же на стадии принятия заявления судья придет к выводу, что оспариваемый правовой акт не является нормативным и дело о его оспаривании неподсудно суду, то заявление подлежит возвращению с обоснованием выводов и указанием на суд, в который следует обратиться заявителю.

§ 2. Подведомственность и подсудность административных дел об оспаривании нормативных правовых актов

В современной судебной системе основной массив дел об оспаривании нормативных правовых актов рассматривают ВС РФ и суды общей юрисдикции. В арбитражных судах компетенцией по рассмотрению этой категории дел обладает только Суд по интеллектуальным правам.

Судам подведомственны дела об оспаривании полностью или в части нормативных правовых актов ниже уровня федеральных законов.

При этом подведомственность дел об оспаривании нормативных правовых актов судам общей юрисдикции не поставлена в зависимость от того, физическое или юридическое лицо обратилось с соответствующим заявлением.

Суд по интеллектуальным правам рассматривает дела об оспаривании нормативных правовых актов в пределах своей компетенции как по кругу заявителей - организации, индивидуальные предприниматели, так и по содержанию актов - в сфере патентных прав и прав на селекционные достижения, права на топологии интегральных микросхем, права на секреты производства (ноу-хау), права на средства индивидуализации юридических лиц, товаров, работ, услуг и предприятий, права использования результатов интеллектуальной деятельности в составе единой технологии.

В качестве судов первой инстанции административные дела об оспаривании нормативных правовых актов рассматривают (родовая подсудность):

- **ВС РФ** - административные дела об оспаривании нормативных правовых актов Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, Генеральной прокуратуры РФ, Следственного комитета РФ, Судебного департамента при ВС РФ, Центрального банка РФ, Центральной избирательной комиссии РФ, государственных внебюджетных фондов, в том числе Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, а также государственных корпораций (п. 1 ст. 21 КАС);

- **верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области и суд автономного округа** - административные дела об оспаривании нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ, представительных органов муниципальных образований (п. 2 ст. 20 КАС);

- **Суд по интеллектуальным правам** - дела об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в сфере патентных прав и прав на селекционные достижения, права на топологии интегральных микросхем, права на секреты производства (ноу-хау), права на средства индивидуализации юридических лиц, товаров, работ, услуг и предприятий, права использования результатов интеллектуальной деятельности в составе единой технологии (ч. 1 ст. 191 АПК).

По этим же правилам следует распределить компетенцию судов и в отношении актов, имеющих нормативные свойства.

Изъятием из компетенции указанных судов является исключительное полномочие по проверке конституционности нормативного правового акта КС РФ <1>. Кроме того, правом проверки нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления субъекта РФ на соответствие конституции (уставу) субъекта РФ наделены конституционные (уставные) суды субъектов РФ в случае их создания в соответствующем регионе <2>. Если в субъекте РФ не создан конституционный (уставный) суд, то вышеназванные дела подведомственны суду общей юрисдикции.

<1> [Статья 3 Закона о Конституционном Суде РФ](#).
<2> [Статья 27 Закона о судебной системе](#).

При рассмотрении дел об оспаривании нормативных правовых актов суды общей юрисдикции и Суд по интеллектуальным правам руководствуются общими принципами судопроизводства, закрепленными в [гл. 1 КАС](#), [гл. 1 АПК](#), с особенностями рассмотрения этой категории дел, предусмотренными [гл. 21 КАС](#), [гл. 23 АПК](#), а также учитывают судебную практику <1>.

<1> См.: [Постановление](#) Пленума ВС РФ "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части"; [Постановление](#) Пленума ВАС РФ от 30 июля 2013 г. N 58 "О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов" // Экономика и жизнь (Бухгалтерское приложение). 2013. N 35.

§ 3. Особенности возбуждения производства по административному делу об оспаривании нормативных правовых актов

Для любого дела, возбужденного и рассматриваемого судом, необходим факт подачи заявления. Данное действие носит строго формальный характер и должно отвечать соответствующим требованиям. От точного выполнения этих требований зависит возможность проверки квалифицированным судом нормативного правового акта.

Правом на предъявление административного искового заявления об оспаривании нормативных правовых актов в суд общей юрисдикции обладают:

- лица, в отношении которых применен акт;
- лица, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, если полагают, что этим актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы;
- общественное объединение в защиту прав, свобод и законных интересов всех членов данного общественного объединения в случае, если это предусмотрено федеральным законом;
- Генеральный прокурор РФ, заместитель Генерального прокурора РФ, прокурор субъекта РФ, заместитель прокурора субъекта РФ и приравненные к ним прокуроры и их заместители в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований (ч. 3 ст. 208 и ст. 39 КАС) <1>;

- Президент РФ, Правительство РФ, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), орган местного самоуправления, глава муниципального образования, если полагают, что принятый

нормативный правовой акт нарушает их компетенцию или права, свободы и законные интересы граждан (ч. 3 ст. 208 КАС);

- Центральная избирательная комиссия РФ, избирательная комиссия субъекта РФ, избирательная комиссия муниципального образования по вопросам реализации избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации (ч. 4 ст. 208 КАС);
- Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, уполномоченный по правам человека в субъекте РФ в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, публичных интересов (ст. 40 КАС).

<1> См., например, [Определение](#) ВС РФ от 17 декабря 2014 г. N 67-АПГ14-16 // СПС "КонсультантПлюс".

Заявление подается в суд по месту нахождения органа, принявшего оспариваемый акт.

В Суд по интеллектуальным правам с заявлением о признании нормативного правового акта недействующим вправе обратиться:

- граждане, индивидуальные предприниматели и организации, если полагают, что оспариваемым нормативным правовым актом или его отдельными положениями нарушаются их права и законные интересы (ч. 1 ст. 192 АПК);
- прокурор, а также государственные органы, органы местного самоуправления, иные органы в защиту нарушенных прав и законных интересов граждан, организаций, иных лиц (ч. 2 ст. 192 АПК);
- Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, уполномоченные по защите прав предпринимателей в субъектах РФ (ст. 53.1 АПК).

При подаче заявления в Суд по интеллектуальным правам местонахождение ответчика не имеет значения.

Оспаривание нормативного правового акта допускается в период его действия. Отдельное правило предусмотрено для административного искового заявления о признании закона субъекта РФ о роспуске представительного органа муниципального образования недействующим, которое может быть подано в суд в течение 10 дней со дня принятия соответствующего нормативного правового акта (ч. 7 ст. 208 КАС).

Обращение в вышестоящий орган не является обязательным условием для обращения в суд.

По такой категории дел не могут быть приняты встречные административные иски.

Общие требования к форме административного искового заявления предусмотрены ч. 1 ст. 125 КАС. Заявление должно быть подано в письменной форме в разборчивом виде и подписано с указанием даты внесения подписей административным истцом и (или) его представителем при наличии у последнего полномочий на подписание такого заявления и предъявление его в суд.

В административном исковом заявлении об оспаривании нормативного правового акта помимо сведений, предусмотренных п. 1, 2, 4, 8 ч. 2 и ч. 6 ст. 125 КАС, должны быть указаны:

- наименование органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, уполномоченной организации, должностного лица, принявших оспариваемый нормативный правовой акт;
- наименование, номер, дата принятия оспариваемого нормативного правового акта, источник и дата его опубликования;
- сведения о применении оспариваемого нормативного правового акта к административному истцу или о том, что административный истец является субъектом отношений, регулируемых этим актом;
- сведения о том, какие права, свободы и законные интересы заявителя или лица, в интересах которого подано административное исковое заявление, нарушены, или о том, что существует реальная угроза их нарушения;
- наименование и отдельные положения нормативного правового акта, который имеет большую юридическую силу и на соответствие которому надлежит проверить оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части;
- требование о признании оспариваемого нормативного правового акта недействующим с указанием на несоответствие законодательству Российской Федерации всего нормативного правового акта или отдельных его положений.

В соответствии с ч. 1 ст. 126 КАС к административному исковому заявлению прилагаются:

- документы, подтверждающие вручение другим лицам, участвующим в деле, копий административного искового заявления с приложениями;
- квитанция об уплате государственной пошлины;
- документы, подтверждающие обстоятельства, на которых административный истец основывает свои требования, при условии, что он не освобожден от доказывания каких-либо из этих обстоятельств;
- документ, подтверждающий наличие высшего юридического образования у гражданина, который является административным истцом и намерен лично вести административное дело, по которому КАС предусмотрено обязательное участие представителя;
- доверенность или иные документы, удостоверяющие полномочия представителя административного истца, документ, подтверждающий наличие у представителя высшего юридического образования, если административное исковое заявление подано представителем;
- документы, подтверждающие соблюдение административным истцом досудебного порядка урегулирования административных споров, если данный порядок установлен федеральным законом, или документы, содержащие сведения о жалобе, поданной в порядке подчиненности, и результатах ее рассмотрения, при условии, что такая жалоба подавалась;
- иные документы в случаях, если их приложение предусмотрено положениями КАС, определяющими особенности производства по отдельным категориям административных дел.

Аналогичным является требование к заявлению, предъявляемому в Суд по интеллектуальным правам (ст. 193 АПК).

Сам факт оспаривания нормативного правового акта или его отдельных положений не приостанавливает их действие. Между тем суд в порядке принятия мер предварительной защиты вправе запретить применение оспариваемого нормативного правового акта, его отдельных положений в отношении административного истца (ст. 211 КАС, гл. 8 АПК). Принятие иных мер или мер в отношении неопределенного круга лиц не допускается.

При соблюдении всех требований к форме и содержанию административного искового заявления судья единолично принимает его к производству, о чем выносит определение в трехдневный срок (ст. 127 КАС, ст. 127 АПК). Копии определения направляются лицам, участвующим в деле.

Если административное исковое заявление подано с нарушением требований, предусмотренных ст. 209 КАС, судья выносит определение об оставлении административного искового заявления без движения. В определении указывается на недостатки административного искового заявления и предлагается срок для их устранения (ч. 1 ст. 130 и ч. 3 ст. 210 КАС). Если лицо, подавшее административное исковое заявление, в установленный в определении об оставлении административного искового заявления без движения срок исправит недостатки, указанные судьей, административное исковое заявление считается поданным в день первоначального обращения этого лица в суд. В противном случае административное исковое заявление считается неподанным и возвращается подавшему его лицу со всеми приложенными к нему документами (ч. 2 ст. 130 КАС).

Аналогичное правило предусмотрено ст. 128 АПК.

Судья возвращает административное исковое заявление в соответствии с ч. 1 ст. 129 и ч. 2 ст. 210 КАС в случае,

если:

- дело неподсудно данному суду;
- административное исковое заявление подано лицом, не обладающим административной процессуальной дееспособностью;
- административное исковое заявление не подписано или подписано и подано в суд лицом, не имеющим полномочий на его подписание и (или) подачу в суд;
- в производстве этого или другого суда либо арбитражного суда имеется возбужденное ранее дело по спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям;
- до вынесения определения о принятии административного искового заявления к производству суда от лица, обратившегося в суд, поступило заявление о возвращении административного искового заявления;
- не исправлены недостатки данного административного искового заявления и документов, приложенных к нему, в срок, установленный в определении об оставлении административного искового заявления без движения;
- оспариваемый нормативный правовой акт или его оспариваемые положения не вступили в силу.

Перечень оснований для возвращения заявления судьей Суда по интеллектуальным правам является более узким. Административное исковое заявление об оспаривании нормативного правового акта подлежит возвращению в соответствии с ч. 1 ст. 129 АПК в случае, если:

- дело неподсудно данному арбитражному суду;
- до вынесения определения о принятии искового заявления к производству арбитражного суда от истца поступило ходатайство о возвращении заявления;
- не устранены обстоятельства, послужившие основаниями для оставления искового заявления без движения, в срок, установленный в определении суда;
- отклонено ходатайство о предоставлении отсрочки, рассрочки уплаты государственной пошлины, об уменьшении ее размера.

О возвращении административного искового заявления судья выносит определение, которое направляет административному истцу. Возвращение административного искового заявления не препятствует повторному обращению с административным исковым заявлением о том же предмете.

Судья отказывает в принятии административного искового заявления в следующих случаях, предусмотренных ч. 1 ст. 128 и ч. 1 ст. 210 КАС:

- административное исковое заявление не подлежит рассмотрению и разрешению судом в порядке административного судопроизводства, поскольку это заявление рассматривается и разрешается в ином судебном порядке, в том числе судом в порядке гражданского или уголовного судопроизводства либо арбитражным судом в порядке, предусмотренном арбитражным процессуальным законодательством;
- административное исковое заявление подано в защиту прав, свобод и законных интересов другого лица органом государственной власти, иным государственным органом, органом местного самоуправления, организацией, должностным лицом либо гражданином, которым КАС или другими федеральными законами не предоставлено такое право;
- из административного искового заявления об оспаривании нормативного правового акта, решения или действия (бездействия) не следует, что этими актом, решением или действием (бездействием) нарушаются либо иным образом затрагиваются права, свободы и законные интересы административного истца;
- имеется вступившее в законную силу решение суда по административному спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям, определение суда о прекращении производства по данному административному делу в связи с принятием отказа административного истца от административного иска, утверждением соглашения о примирении сторон или имеется определение суда об отказе в принятии административного искового заявления. Суд отказывает в принятии административного искового заявления об оспаривании нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия), нарушающих права, свободы и законные интересы неопределенного круга лиц, если имеется вступившее в законную силу решение суда, принятое по административному иску о том же предмете;
- оспариваемый нормативный правовой акт или его оспариваемые положения прекратили свое действие;
- имеются иные основания для отказа в принятии административного искового заявления, предусмотренные положениями КАС, определяющими особенности производства по данной категории дел.

Об отказе в принятии административного искового заявления принимается определение, которое направляется административному истцу. Отказ в принятии заявления препятствует повторному обращению с таким административным исковым заявлением.

В арбитражном процессе отказ в принятии заявления об оспаривании нормативного правового акта не предусмотрен.

До принятия судебного акта, которым заканчивается рассмотрение административного дела, суд вправе объединить в одно производство для совместного рассмотрения и разрешения несколько административных дел об оспаривании одного и того же нормативного правового акта (ст. 136, 212 КАС, ст. 130 АПК).

Если при подаче заявления о признании нормативного правового акта или его части недействующими будет установлено, что имеет место также спор о праве, подведомственный суду (например, заявлены требования о возмещении вреда, причиненного в результате издания нормативного правового акта), судья должен оставить заявление в части требования, содержащего спор о праве, без движения и разъяснить заявителю необходимость оформления искового заявления в этой части с соблюдением положений ГПК, АПК, при условии, что этим не нарушаются правила подсудности рассмотрения дела. В случае, если рассмотрение и разрешение заявленных дополнительных требований неподсудно данному суду, заявление в этой части возвращается заявителю <1>.

<1> Пункт 5 Постановления Пленума ВС РФ "О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости".

§ 4. Особенности рассмотрения административного дела об оспаривании нормативных правовых актов

Сроки рассмотрения дел данной категории строго регламентированы и составляют:

- в ВС РФ - не более трех месяцев;
- в судах субъектов РФ - не более двух месяцев;
- в Суде по интеллектуальным правам - не более трех месяцев.

Указанные сроки начинают течь со дня поступления административного искового заявления в суд и включают в себя время на подготовку дела к судебному разбирательству и принятие решения по делу. По сложным административным делам срок, установленный КАС, может быть продлен председателем суда не более чем на один месяц (ст. 141 КАС). АПК в ст. 152 предусматривает аналогичную возможность продления сроков рассмотрения и разрешения дела до шести месяцев в связи с особой сложностью дела или со значительным числом участников арбитражного процесса.

В отношении ряда дел **КАС** предусматривает сокращенные сроки для рассмотрения:

- административные дела об оспаривании нормативных правовых актов, принятых избирательными комиссиями, либо нормативных правовых актов по вопросам реализации избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, которые регулируют отношения, связанные с данной избирательной кампанией, кампанией референдума, рассматриваются судом в период избирательной кампании, кампании референдума в течение пяти дней со дня поступления административного искового заявления, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а заявления, поступившее в день, предшествующий дню голосования, в день голосования или в день, следующий за днем голосования, - немедленно (**ч. 2 ст. 213, ч. 1 ст. 241 КАС**);

- административное дело об оспаривании закона субъекта РФ о роспуске представительного органа муниципального образования рассматривается судом в 10-дневный срок со дня поступления административного искового заявления в суд (**ч. 3 ст. 213 КАС**).

Соблюдение сроков рассмотрения дел формирует не только уважительное отношение к суду, но и собственно эффективное судопроизводство.

Ведение дел об оспаривании нормативных правовых актов могут осуществлять граждане лично и (или) их представители по правилам **гл. 5 КАС** и **ст. 130 АПК**. Новеллой **КАС** является предусмотренное требование об обязательном наличии у представителя административного истца или у гражданина, который является административным истцом и намерен лично вести административное дело, высшего юридического образования. Соответствующие подтверждающие образование документы должны быть в обязательном порядке приложены к административному исковому заявлению. Полагаем возможным распространение этого требования и в отношении представителей в арбитражном процессе по этой категории дел (**ст. 3 АПК**).

Подготовка административного дела об оспаривании нормативного правового акта осуществляется в порядке, предусмотренном **гл. 13 КАС, гл. 14 АПК**, в целях обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела. На этой стадии необходимо определить всех участников судебного разбирательства, известить их о принятии административного искового заявления к производству, определить круг доказательств и применяемые нормативные акты.

Административное дело об оспаривании нормативного правового акта рассматривается с участием в судебном разбирательстве прокурора (помимо его участия в качестве заявителя - административного истца), который дает заключение (**ч. 4 ст. 213 КАС**).

В качестве административного ответчика могут выступать орган государственной власти, орган местного самоуправления, уполномоченный орган, должностное лицо, принявшие оспариваемый нормативный правовой акт. В деле могут участвовать и иные лица, например вышестоящий административный орган.

Порядок извещения лиц, участвующих в деле, их представителей, прокурора, иных участников судебного разбирательства предусмотрен **гл. 9 КАС, гл. 12 АПК**. Наличие соответствующих доказательств извещения названных лиц при их неявке позволяет рассмотреть административное дело, если явка таких лиц не была признана обязательной по **ч. 6 ст. 213 КАС** и **ч. 2 ст. 194 АПК**. Вопрос обязательности явки того или иного лица относится к усмотрению суда и решается по конкретным обстоятельствам дела в целях правильного разрешения спора.

Сама по себе стадия судебного разбирательства строится по стандартным правилам и должна обеспечить максимальные возможности участникам спора и суду найти путь для разрешения правового конфликта.

По общему правилу дела об оспаривании нормативных правовых актов рассматриваются в ВС РФ и в судах общей юрисдикции в первой инстанции судьей единолично.

В коллегиальном составе в суде первой инстанции рассматриваются административные дела:

- в ВС РФ - об оспаривании нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ (**п. 1 ч. 2 ст. 29 КАС**);

- в судах субъектов РФ - административные дела, направленные в суд первой инстанции на новое рассмотрение с указанием на их коллегиальное рассмотрение (**п. 4 ч. 2 ст. 29 КАС**); административные дела, решения о коллегиальном рассмотрении которых приняты председателем суда в связи с их особой сложностью на основании мотивированного заявления судьи (**п. 5 ч. 2 ст. 29 КАС**);

- в Суде по интеллектуальным правам (**ч. 1 ст. 194 АПК**).

Нарушение требований к составу суда (рассмотрение дела судьей единолично вместо коллегиального состава) является основанием для отмены принятых судебных актов (**ст. 328 КАС, ст. 288 АПК**).

Участники судебного разбирательства могут участвовать в судебном заседании путем использования систем видеоконференц-связи. Данная возможность предусмотрена **ст. 142 КАС** и **ст. 153.1 АПК** для случаев, когда лицо, участвующее в деле, не может присутствовать в судебном заседании лично. Суд разрешает данный вопрос по ходатайству лица, о чем выносит соответствующее определение.

При рассмотрении административного дела об оспаривании нормативных правовых актов по существу суд проверяет законность положений нормативных правовых актов, которые оспариваются. Проверка осуществляется как формальных признаков, так и соответствия оспариваемого нормативного правового акта нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу. В этих целях суд выясняет (**ч. 8 ст. 213 КАС**):

а) нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление;

б) соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих:

- **полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов**. При этом суды не вправе обсуждать вопрос о целесообразности принятия органом или должностным лицом оспариваемого акта, поскольку это относится к исключительной компетенции органов государственной власти Российской Федерации, ее субъектов, органов местного самоуправления и их должностных лиц;

- **форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты**;

- **процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта**;

- **правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации (если государственная регистрация данных нормативных правовых актов предусмотрена законодательством Российской Федерации) и вступления их в силу**.

Проверка соблюдения порядка опубликования нормативного правового акта, необходимо учитывать следующее.

В соответствии с **ч. 3 ст. 15 Конституции** РФ любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Официальным опубликованием нормативного правового акта считается публикация его полного текста на государственном языке Российской Федерации - на русском языке в том средстве массовой информации, которое определено в качестве официального периодического издания, осуществляющего публикацию нормативных правовых актов, принятых данным органом или должностным лицом. Для федеральных органов исполнительной власти является обязательным и опубликование на официальном интернет-портале правовой информации: www.pravo.gov.ru.

Учитывая, что целью официального опубликования нормативного правового акта является обеспечение

возможности ознакомиться с содержанием этого акта тем лицам, права и свободы которых он затрагивает, в исключительных случаях при отсутствии в публичном образовании периодического издания, осуществляющего официальное опубликование нормативных правовых актов, принимаемых в этом публичном образовании, и при опубликовании оспариваемого акта в ином печатном издании либо обнародовании акта (например, в порядке, предусмотренном учредительными документами публичного образования) необходимо проверять, была ли обеспечена населению публичного образования и иным лицам, чьи права и свободы затрагивает принятый акт, возможность ознакомиться с его содержанием. Если такая возможность была обеспечена, порядок опубликования нормативного правового акта не может признаваться нарушенным по мотиву опубликования не в том печатном издании либо доведения его до сведения населения в ином порядке.

В том случае, когда нормативный правовой акт был опубликован не полностью (например, без приложений) и оспаривается в той части, которая была официально опубликована, порядок опубликования не может признаваться нарушенным по мотиву опубликования нормативного правового акта не в полном объеме.

Проверяя соблюдение порядка государственной регистрации нормативного правового акта, следует выяснять, имеется ли решение о государственной регистрации данного нормативного правового акта и принято ли оно уполномоченным на то органом в установленном порядке.

Не может свидетельствовать о нарушении порядка государственной регистрации несоблюдение установленных сроков представления в регистрирующий орган документов, необходимых для регистрации нормативного правового акта.

Проверяя соблюдение порядка вступления в силу нормативного правового акта, затрагивающего права и свободы заявителя, необходимо устанавливать дату официального опубликования (обнародования) этого акта и принимать во внимание, что в отдельных случаях дата вступления акта в силу должна быть определена с учетом правил, предусмотренных иными нормативными правовыми актами.

Если в самом нормативном правовом акте установлена дата вступления его в силу, но в отношении нормативных правовых актов, регулирующих данный вид общественных отношений, предусмотрены специальные правила вступления их в силу (в частности, в отношении актов налогового, таможенного законодательства), следует проверять соблюдение этих правил при определении даты вступления в силу оспариваемого акта. Например, порядок вступления в силу нормативного правового акта, принятого законодательным (представительным) органом субъекта РФ, вводящего налог, необходимо признавать нарушенным, если такой акт вступил в силу ранее 1 января года, следующего за годом принятия акта, и ранее одного месяца со дня его официального опубликования, поскольку в данном случае не были соблюдены специальные правила вступления в силу актов законодательства о налогах, установленные абз. 3 п. 1 ст. 5 НК;

в) соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Такая проверка осуществляется через правовой анализ этих актов, с учетом цели, области отношений, метода и пределов регулирования.

Проверяя содержание оспариваемого акта или его части, необходимо также выяснять, является ли оно определенным. Если оспариваемый акт или его часть вызывает неоднозначное толкование, суд не вправе устранить эту неопределенность путем обязанности в решении органа или должностного лица внести в акт изменения или дополнения, поскольку такие действия суда будут являться нарушением компетенции органа или должностного лица, принявших данный нормативный правовой акт. В этом случае оспариваемый акт в такой редакции признается не действующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения.

Если при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд установит, что применение на практике оспариваемого нормативного правового акта или его отдельных положений не соответствует истолкованию данного нормативного правового акта или его отдельных положений, выявленному судом с учетом места данного акта в системе нормативных правовых актов, суд указывает на это в мотивировочной и резолютивной частях решения по административному делу об оспаривании нормативного правового акта. Установив такое обстоятельство, суд дает вектор по применению нормативного правового акта. При этом сам акт не может быть признан недействующим (ч. 3 ст. 215 КАС).

При рассмотрении заявлений об оспаривании нормативных правовых актов, изменяющих, дополняющих или признающих утратившими силу ранее изданные этим же органом нормативные правовые акты, необходимо учитывать, что действующее законодательство не содержит положений, препятствующих внесению органом, издавшим в пределах своих полномочий нормативный правовой акт, изменений и дополнений, а также отмене этого акта.

Однако нормативный правовой акт, признающий ранее изданный акт утратившим силу, может быть признан недействующим в случае, если отмененный акт был принят в силу прямого указания на это в нормативном правовом акте, имеющем большую юридическую силу, и содержит принятые в развитие положений этого акта нормы, затрагивающие права и свободы заявителя, а более поздний акт отменяет эти нормы, не установив новых, поскольку в данном случае нарушаются права неопределенного круга лиц, предоставленные им нормативным правовым актом, имеющим большую юридическую силу.

Если суд установит, что при издании оспариваемого нормативного правового акта были нарушены требования законодательства хотя бы по одному из оснований, влекущих признание акта недействующим, он вправе принять решение об удовлетворении заявления без исследования других обстоятельств по делу, в том числе содержания оспариваемого акта.

Суд не связан доводами заявления и проверяет оспариваемые положения нормативного правового акта в полном объеме. В том числе суд проверяет соответствие оспариваемого акта и другим, не указанным истцом нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу <1>.

<1> [Решение](#) Суда по интеллектуальным правам от 19 мая 2015 г. по делу N СИП-1057/2014 // СПС "КонсультантПлюс".

Административный истец должен доказать обстоятельства, свидетельствующие о нарушении оспариваемым нормативным правовым актом его прав, свобод и законных интересов, о применении нормативного правового акта в отношении его, о причинении возможных убытков и пр.

Орган, организация, должностное лицо, принявшие оспариваемый нормативный правовой акт, представляют доказательства об обстоятельствах принятия нормативного правового акта, соответствия его нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Отказ от требования или его признание не препятствуют суду рассмотреть спор по существу. Если в период рассмотрения дела нормативный правовой акт утратил силу или отменен (изменен), суд рассматривает дело по существу в том случае, когда установлены обстоятельства применения этого акта в отношении административного истца и нарушения его прав, свобод и законных интересов. Это же условие и прекращение факта нарушения прав, свобод, законных интересов истца дают право суду не высказываться по существу спора, а прекратить производство по делу (одно из специальных оснований для прекращения производства по делу данной категории - п. 1 ч. 2 ст. 214 КАС) <1>.

<1> Определения ВС РФ от 22 января 2015 г. по делу N АКПИ14-1375, от 21 октября 2015 г. по делу N ВКАПИ15-64
// Там же.

По делам об оспаривании нормативных правовых актов не допускается утверждение судом соглашения о примирении сторон (ч. 12 ст. 213 КАС).

Приостановление производства по делу об оспаривании нормативного правового акта допускается в порядке гл. 16 КАС, гл. 16 АПК.

Судебное разбирательство может быть отложено по правилам, предусмотренным ст. 152 КАС, ст. 158 АПК.

В случае приостановления производства по делу либо отложения судебного разбирательства суд выносит соответствующее определение.

Рассмотрение дела по существу оканчивается принятием судом определения или решения.

Определение принимается судом в случае прекращения производства по делу (ст. 214 КАС, гл. 18 АПК), оставления административного искового заявления без рассмотрения (п. 2 - 5 ч. 1 ст. 196 КАС, гл. 17 АПК).

§ 5. Особенности судебного решения по административному делу об оспаривании нормативных правовых актов

Решение принимается по правилам, предусмотренным гл. 15 КАС, гл. 20 АПК. Суд удовлетворяет требования полностью или частично, признает оспариваемый нормативный правовой акт не соответствующим полностью или в части нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующим полностью или в части либо отказывает в удовлетворении требований. В резолютивной части решения помимо общих сведений, предусмотренных ст. 180 КАС, ст. 170 АПК, должны быть указаны сведения о нормативном правовом акте, результат рассмотрения спора, порядок опубликования судебного решения.

Установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречат нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, суд в соответствии с ч. 2 ст. 215 КАС признает этот нормативный правовой акт не действующим полностью или в части со дня вступления решения суда в законную силу или с иной определенной судом даты.

Нормативный правовой акт или его часть могут быть признаны недействующими с того времени, когда они вошли в противоречие с нормативным правовым актом, имеющим большую юридическую силу. В случае, если оспариваемый акт был принят ранее нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, он или его часть могут быть признаны недействующими со дня вступления в силу нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, которому он или его часть стали противоречить. Оспариваемый акт, принятый позднее нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, которому он или его часть не соответствуют, может быть признан судом не действующим полностью или в части со дня вступления в силу оспариваемого акта.

Если нормативный правовой акт до вынесения решения суда применялся и на основании этого акта были реализованы права граждан и организаций, суд может признать его не действующим полностью или в части со дня вступления решения суда в законную силу.

Обстоятельства, в связи с которыми суд пришел к выводу о необходимости признания акта или его части недействующими с того или иного времени, должны быть отражены в мотивировочной части решения суда.

В случае, если в связи с признанием судом нормативного правового акта не действующим полностью или в части выявлена недостаточная правовая урегулированность административных и иных публичных правоотношений, которая может повлечь за собой нарушение прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, суд вправе возложить на орган государственной власти, орган местного самоуправления, иной орган, уполномоченную организацию или должностное лицо, принявшие оспоренный нормативный правовой акт, обязанность принять новый нормативный правовой акт, заменяющий нормативный правовой акт, признанный не действующим полностью или в части (ч. 4 ст. 216 КАС).

Решение суда вступает в законную силу по правилам, предусмотренным ст. 186 КАС и ч. 7 ст. 195 АПК. Системное толкование ст. 186, ч. 5 ст. 215, ст. 217 КАС позволяет сделать вывод о немедленном вступлении в силу решения суда по данной категории дел.

При признании нормативного правового акта недействующим не подлежат применению нормативные правовые акты, имеющие меньшую юридическую силу или воспроизводящие оспоренный нормативный правовой акт.

Судебное решение по нормативному правовому акту не может быть преодолено повторным принятием такого же нормативного правового акта.

Требования об оспаривании таких нормативных правовых актов могут рассматриваться судом в порядке упрощенного (письменного) производства без проверки законности повторного нормативного правового акта, если на момент принятия повторного нормативного правового акта отсутствовали изменения в законодательстве, которому противоречил признанный не действующим полностью или в части нормативный правовой акт. В случае рассмотрения дела в порядке упрощенного (письменного) производства в мотивировочной части решения суда о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части должно содержаться обоснование тождественности повторного нормативного правового акта и нормативного правового акта, ранее признанного судом недействующим, должно быть указано на отсутствие изменений в соответствующем законодательстве, а также на решение суда, которым тождественный нормативный правовой акт признан недействующим. В случае возражения административного ответчика против проведения процедуры упрощенного (письменного) производства судебное разбирательство проводится устно в обычном порядке.

При выявлении случаев нарушения законности суд выносит частное определение (ст. 200 КАС).

Обжалование вступившего в законную силу решения об оспаривании нормативного правового акта допускается по правилам, предусмотренным гл. 25 КАС, гл. 35 АПК. Эти решения могут быть пересмотрены по вновь открывшимся или новым обстоятельствам (гл. 37 КАС, гл. 37 АПК).

Исполнение решения производится в порядке гл. 38 КАС, разд. VII АПК. Выдача исполнительного листа не требуется.

Изложенный порядок рассмотрения судами споров в области нормативного регулирования призван устранить неточности такого регулирования, учитывая мнение того, кого касается нормативный правовой акт, либо подтвердить правильность нормотворчества административного органа в целях потенциального исполнения этого акта. Достижение результата зависит как от суда, так и от остальных участников общественных отношений.

Глава XIV. ПРОИЗВОДСТВО ПО АДМИНИСТРАТИВНЫМ ДЕЛАМ ОБ ОСПАРИВАНИИ РЕШЕНИЙ, ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЯ) ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ, ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, ИНЫХ ОРГАНОВ, ОРГАНИЗАЦИЙ, НАДЕЛЕННЫХ ОТДЕЛЬНЫМИ

**ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ИЛИ ИНЫМИ ПУБЛИЧНЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ,
ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ, ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ
СЛУЖАЩИХ В СУДАХ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ И АРБИТРАЖНЫХ СУДАХ**

§ 1. Общие положения

Решения, действия (бездействие) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностного лица, государственного или муниципального служащего являются формой реализации их полномочий. Такие решения, действия адресованы конкретному гражданину, организации, иному лицу и могут носить разрешительный, запретительный, предостерегающий и принудительный характер. Эти решения, действия (бездействие) могут как быть ответом на обращения гражданина, организации, так и совершаться административным органом инициативно, в порядке реализации требований нормативных правовых актов. Они обязательны для исполнения тому лицу, которое поименовано в акте или в отношении которого совершены административным органом действия (бездействие). Решения, действия (бездействие) по своему содержанию не отвечают признакам, свойственным нормативным правовым актам (см. гл. XIII учебника).

К решениям относятся акты органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, государственных, муниципальных служащих и приравненных к ним лиц, принятые единолично или коллегиально, содержащие властное волеизъявление, порождающее правовые последствия для конкретных граждан и организаций. При этом необходимо учитывать, что решения могут быть приняты как в письменной, так и в устной форме (например, объявление военнослужащему дисциплинарного взыскания). В свою очередь, письменное решение принимается как в установленной законодательством определенной форме (в частности, распоряжение высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), так и в произвольной форме (например, письменное сообщение об отказе должностного лица в удовлетворении обращения гражданина). К этой группе следует отнести представление прокурора, которое тоже подлежит проверке в суде <1>.

<1> Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации N 3 (2015) (утв. Президиумом ВС РФ 25 ноября 2015 г.) (вопрос N 19) // СПС "КонсультантПлюс".

К действиям органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, государственных или муниципальных служащих по смыслу гл. 22 КАС относится властное волеизъявление названных органов и лиц, которое не облечено в форму решения, но повлекло нарушение прав и свобод граждан и организаций или создало препятствия к их осуществлению. К действиям, в частности, относятся выраженные в устной форме требования должностных лиц органов, осуществляющих государственный надзор и контроль.

К бездействию относится неисполнение органом государственной власти, органом местного самоуправления, должностным лицом, государственным или муниципальным служащим обязанности, возложенной на них нормативными правовыми и иными актами, определяющими полномочия этих лиц (должностными инструкциями, положениями, регламентами, приказами). К бездействию, в частности, относится нерассмотрение обращения заявителя уполномоченным лицом и др.

Круг разрешаемых вопросов, по которым принимаются акты, осуществляются действия органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, очень обширен. Данные вопросы могут находиться в сфере, к примеру, налоговых, таможенных, земельных, транспортных, строительных, коммунальных, потребительских, торговых и других правоотношений <1>.

<1> Пункт 50 Постановления Пленума ВС РФ от 17 ноября 2015 г. N 50 "О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства" // Российская газета. N 270. 2015. 30 ноября.

В названных отношениях административный орган и гражданин, организация находятся в отношениях субординации, т.е. власти со стороны административного органа и подчинения со стороны соответствующего лица. В целях разрешения конфликта в таких правоотношениях сначала законодательство СССР, затем современное законодательство ввели судебный контроль в форме специального порядка рассмотрения судом возникающих споров.

Практика рассмотрения таких споров обобщена Пленумом ВС РФ в [Постановлении](#) "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих"; ряд процессуальных вопросов разрешен в [Постановлении](#) Пленума ВС РФ "О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства" и др.

§ 2. Подведомственность и подсудность административных дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих

Данную категорию споров в качестве судов первой инстанции рассматривают:

1) районные суды, гарнизонные суды <1>;
2) верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области и суд автономного округа:

- дела этой категории, связанные с государственной тайной;
- дела об оспаривании решений квалификационных коллегий судей субъектов РФ, за исключением решений о приостановлении или прекращении полномочий судей, приостановлении или прекращении их отставки;
- дела об оспаривании решений и действий (бездействия) экзаменационных комиссий субъекта РФ по приему квалификационного экзамена на должность судьи по основаниям нарушения процедуры проведения квалификационного экзамена и иных решений об отказе в допуске к сдаче квалификационного экзамена на должность судьи, а также об оспаривании действий (бездействия) указанных экзаменационных комиссий, в результате которых кандидат на должность судьи не был допущен к сдаче квалификационного экзамена;

3) ВС РФ:

- дела об оспаривании ненормативных правовых актов Президента РФ, Совета Федерации Федерального Собрания РФ, Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации;

- дела об оспаривании решений Высшей квалификационной коллегии судей РФ и решений квалификационных коллегий судей субъектов РФ о приостановлении или прекращении полномочий судей либо приостановлении или прекращении их отставки, а также других решений квалификационных коллегий судей, обжалование которых в ВС РФ предусмотрено федеральным законом;

- дела об оспаривании решений и действий (бездействия) Высшей экзаменационной комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи по основаниям нарушения процедуры проведения квалификационного экзамена и ее решений об отказе в допуске к сдаче квалификационного экзамена на должность судьи, а также об оспаривании действий (бездействия) указанной экзаменационной комиссии, в результате которых кандидат на должность судьи не был допущен к сдаче квалификационного экзамена;

- дела об оспаривании ненормативных правовых актов Министерства обороны РФ, иных федеральных органов исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, касающихся прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих, граждан, проходящих военные сборы;

- дела об оспаривании ненормативных правовых актов Генеральной прокуратуры РФ и Следственного комитета РФ, касающихся прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих органов военной прокуратуры и военнослужащих военных следственных органов Следственного комитета РФ (с 1 января 2017 г.). В то же время посредством судебного решения нельзя обязать прокурора, исполняющего свои полномочия, принять по итогам проверки те или иные меры прокурорского реагирования;

4) арбитражные суды субъектов РФ - дела об оспаривании решений и действий (бездействия), ненормативных правовых актов государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;

5) Суд по интеллектуальным правам - дела об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) федерального органа исполнительной власти по интеллектуальной собственности, федерального органа исполнительной власти по селекционным достижениям и их должностных лиц, а также органов, уполномоченных Правительством РФ рассматривать заявки на выдачу патента на секретные изобретения; об оспаривании решения федерального антимонопольного органа о признании недобросовестной конкуренцией действий, связанных с приобретением исключительного права на средства индивидуализации юридического лица, товаров, работ, услуг и предприятий; о признании недействительными патента на изобретение, полезную модель, промышленный образец или селекционное достижение, решения о предоставлении правовой охраны товарному знаку, наименованию места происхождения товара и о предоставлении исключительного права на такое наименование, если федеральным законом не предусмотрен иной порядок их признания недействительными <2>.

<1> См.: ст. 7, 22 Закона о военных судах; Кассационное [определение](#) ВС РФ от 5 марта 2015 г. N 204-КГ15-2 // СПС "КонсультантПлюс".

<2> [Абзацы 2, 3, 5 подп. 2 п. 1 ст. 43.4](#) Федерального конституционного закона от 28 апреля 1995 г. N 1-ФКЗ "Об арбитражных судах в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 1995. N 18. Ст. 1589.

По некоторым категориям рассматриваемых дел перед обращением в суд обязательно соблюдение досудебного порядка. Например, [ст. 138](#) НК предусмотрено обязательное апелляционное обжалование решений налогового органа по результатам проверок налогоплательщиков в вышестоящий налоговый орган как условие для последующего судебного обжалования этого решения. Обсуждается вопрос законодательного введения такого порядка по антимонопольным и другим делам.

§ 3. Особенности возбуждения производства по административному делу об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих

Правом обращения по данной категории дел в суды общей юрисдикции обладают:

- граждане, организации, иные лица, если полагают, что нарушены или оспорены их права, свободы и законные интересы, созданы препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации их законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности;

- общественные объединения, если полагают, что нарушены или оспорены права, свободы и законные интересы всех членов этого общественного объединения, созданы препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности;

- органы государственной власти, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, уполномоченный по правам человека в субъекте РФ, иные органы, организации и лица, а также прокурор в пределах своей компетенции, если полагают, что оспариваемые решения, действия (бездействие) нарушают права, свободы и законные интересы граждан, организаций, иных лиц, создают препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности.

Правом обращения в арбитражные суды, в том числе в Суд по интеллектуальным правам, по данной категории дел обладают:

- предприниматели, организации, если нарушаются их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, на них незаконно возлагаются какие-либо обязанности, создаются иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности;

- органы государственной власти, органы местного самоуправления;

- прокурор;

- Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, уполномоченные по защите прав предпринимателей в субъектах РФ ([ст. 53.1](#) АПК).

Административное исковое заявление к органу государственной власти, иному государственному органу, органу местного самоуправления, избирательной комиссии, комиссии референдума, организации, наделенной отдельными государственными или иными публичными полномочиями, подается в суд по месту их нахождения, к должностному лицу (за исключением судебного пристава-исполнителя), государственному или муниципальному служащему - по месту нахождения органа, в котором указанные лица исполняют свои обязанности. Административное исковое заявление об оспаривании решений, действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя подается в суд района, на территории которого исполняет свои обязанности указанное должностное лицо.

В случае если место нахождения органа государственной власти, иного государственного органа, органа местного самоуправления, организации, наделенной отдельными государственными или иными публичными полномочиями, не

совпадает с территорией, на которую распространяются их полномочия или на которой исполняют свои обязанности должностное лицо, государственный или муниципальный служащий, административное исковое заявление подается в суд того района, на территорию которого распространяются полномочия указанных органов, организации или на территории которого исполняют свои обязанности соответствующее должностное лицо, государственный или муниципальный служащий.

По общему правилу административные иски оспаривания решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностного лица, государственного или муниципального служащего могут быть поданы в суд в трехмесячный срок со дня, когда гражданину, организации стало известно о нарушении их прав, свобод и законных интересов (ч. 1 ст. 219 КАС, ч. 4 ст. 198 АПК).

Однако в отдельных случаях законом может быть предусмотрен иной срок для обращения в суд:

- заявление об оспаривании решения представительного органа муниципального образования о самороспуске или об оспаривании решения представительного органа муниципального образования об удалении в отставку главы муниципального образования может быть подано в суд в течение 10 дней со дня принятия соответствующего решения (ч. 2 ст. 219 КАС);

- заявление о признании незаконными решений, действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя может быть подано в суд в течение 10 дней со дня, когда гражданину, организации, иному лицу стало известно о нарушении их прав, свобод и законных интересов (ч. 3 ст. 219 КАС);

- заявление об оспаривании решений, действий (бездействия) органа исполнительной власти субъекта РФ, органа местного самоуправления по вопросам, связанным с согласованием места и времени проведения публичного мероприятия (собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования), а также с вынесенным этими органами предупреждением в отношении целей такого публичного мероприятия и формы его проведения, может быть подано в суд в течение 10 дней со дня, когда гражданину, организации, иному лицу стало известно о нарушении их прав, свобод и законных интересов (ч. 4 ст. 219 КАС);

- заявление об обжаловании решения Банка России об уменьшении размера уставного капитала кредитной организации может быть подано в суд в течение 30 дней (ч. 4 ст. 189.50 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)" <1>);

- заявление об обжаловании исключения недействующего юридического лица из Единого государственного реестра юридических лиц может быть подано в суд кредиторами или иными лицами, чьи права и законные интересы затрагиваются в связи с исключением недействующего юридического лица из Единого государственного реестра юридических лиц, в течение года со дня, когда они узнали или должны были узнать о нарушении своих прав (ч. 8 ст. 22 Федерального закона "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" <2>);

- заявление об обжаловании решения Банка России об аннулировании лицензии негосударственного пенсионного фонда и (или) решения о назначении временной администрации может быть подано в суд в течение 30 дней (ст. 7.2 Федерального закона "О негосударственных пенсионных фондах" <3>);

- заявление об обжаловании решения Банка России об отзыве у кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций может быть подано в суд в течение 30 дней (ст. 20 Федерального закона "О банках и банковской деятельности" <4>);

- заявление об обжаловании решения об изъятии недвижимого имущества может быть подано в суд в течение двух месяцев со дня его принятия (п. 19 ст. 9 Федерального закона "Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации - городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" <5>).

<1> Федеральный закон от 26 октября 2002 г. N 127-ФЗ "О несостоятельности (банкротстве)" // Собрание законодательства РФ. 2002. N 43. Ст. 4190.

<2> Федеральный закон от 8 августа 2001 г. N 129-ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" // Там же. 2001. N 33 (ч. 1). Ст. 3431.

<3> Федеральный закон от 7 мая 1998 г. N 75-ФЗ "О негосударственных пенсионных фондах" // Там же. 1998. N 19. Ст. 2071.

<4> Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. N 395-1 "О банках и банковской деятельности" // Там же. 1996. N 6. Ст. 492.

<5> Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. N 43-ФЗ "Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации - городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" // Там же. 2013. N 14. Ст. 1651.

Пропуск установленного срока обращения в суд не является основанием для отказа в принятии административного искового заявления к производству.

Пропущенный по уважительной причине срок подачи заявления может быть восстановлен судом. Причины пропуска срока выясняются судом в предварительном судебном заседании или судебном заседании <1>. Пропуск срока обращения в суд без уважительной причины, а также отказ в восстановлении пропущенного срока обращения в суд являются основанием для отказа в удовлетворении административного искового заявления.

<1> Пункт 11 Постановления Пленума ВС РФ "О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства".

Форма административного искового заявления о признании незаконными решений, действий (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, должна соответствовать общим требованиям, предъявляемым к административным исковым заявлениям, предусмотренным ч. 1 ст. 125 КАС.

В соответствии со ст. 220 КАС в административном исковом заявлении по данной категории споров помимо сведений, предусмотренных п. 1, 2, 8 и 9 ч. 2 и ч. 6 ст. 125 данного Кодекса, должны быть указаны:

- орган, организация, лицо, наделенные государственными или иными публичными полномочиями и принявшие оспариваемое решение либо совершившие оспариваемое действие (бездействие);

- наименование, номер, дата принятия оспариваемого решения, дата и место совершения оспариваемого действия (бездействия);

- сведения о том, в чем заключается оспариваемое бездействие (от принятия каких решений либо от совершения каких действий в соответствии с обязанностями, возложенными в установленном законом порядке, уклоняются орган, организация, лицо, наделенные государственными или иными публичными полномочиями);

- иные известные данные в отношении оспариваемого решения, действия (бездействия). В случае оспаривания решения, действия (бездействия) судебного пристава-исполнителя в числе таких данных указываются известные сведения

об исполнительном документе, в связи с исполнением которого оспариваются решение, действие (бездействие), и об исполнительном производстве;

- сведения о правах, свободах и законных интересах административного истца, которые, по его мнению, нарушаются оспариваемыми решением, действием (бездействием), а в случае подачи заявления прокурором или указанными в ст. 40 КАС лицами - о правах, свободах и законных интересах иных лиц;

- нормативные правовые акты и их положения, на соответствие которым надлежит проверить оспариваемые решение, действие (бездействие);

- сведения о невозможности приложения к административному исковому заявлению каких-либо документов, которые должны быть приложены к заявлению, и соответствующие ходатайства;

- сведения о том, подавалась ли в вышестоящий в порядке подчиненности орган или вышестоящему в порядке подчиненности лицу жалоба по тому же предмету, который указан в подаваемом административном исковом заявлении. Если такая жалоба подавалась, указываются дата ее подачи, результат ее рассмотрения;

- требование о признании незаконными решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями.

К административному исковому заявлению о признании незаконными решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, помимо документов, прилагаемых к административному исковому заявлению по общему правилу в соответствии с ч. 1 ст. 126 КАС, прилагается также копия ответа из вышестоящего в порядке подчиненности органа или от вышестоящего в порядке подчиненности лица, если таким органом или лицом была рассмотрена жалоба по тому же предмету, который указан в подаваемом административном исковом заявлении.

Схожие требования к форме, содержанию и прилагаемым документам к заявлению о признании ненормативного правового акта недействительным, решений и действий (бездействия) незаконными предусмотрены ст. 199 АПК с учетом ст. 125 и 126 указанного Кодекса.

По делам данной категории в качестве меры предварительной защиты предусмотрено право суда приостановить действие оспариваемого решения в части, относящейся к административному истцу, или приостановить совершение в отношении административного истца оспариваемого действия (ст. 223 КАС). По ходатайству заявителя и в отношении его арбитражный суд также может приостановить действие оспариваемого акта, решения (ч. 3 ст. 199 АПК).

Исходя из положений ст. 223 КАС судья вправе приостановить действие оспариваемого решения не только по заявлению лиц, участвующих в деле, но и по собственной инициативе, что не предвещает результата рассмотрения дела судом.

Вопрос о приостановлении действия оспариваемого решения может разрешаться судом на любой стадии производства по делу: при подготовке дела к судебному разбирательству, в ходе рассмотрения дела, а также после разрешения дела, но до момента вступления решения суда в законную силу, если из приобщенных к делу материалов, объяснений заявителя следует, что приостановление действия оспариваемого решения может предотвратить возможные негативные последствия для заявителя. При рассмотрении дела об оспаривании решений, действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя суд в этом же деле вправе рассмотреть вопрос о приостановлении исполнительного производства <1>.

<1> Пункт 14 Постановления Пленума ВС РФ "О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства".

КАС не предусматривает каких-либо дополнительных оснований для отказа в принятии, возвращении или оставлении без движения административного искового заявления по данной категории споров, помимо соответствующих общих оснований, предусмотренных для административных исковых заявлений вне зависимости от категории спора (ст. 128 - 130 КАС, ст. 128, 129 АПК).

При отказе в принятии, возвращении или оставлении без движения административного искового заявления суд выносит соответствующее определение.

Суд может объединить в одно производство для совместного рассмотрения и разрешения несколько находящихся в производстве суда административных дел об оспаривании одного и того же решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, в том числе в случае, если такие решение, действие (бездействие) оспариваются в различных частях и (или) несколькими административными истцами.

При соответствии административного искового заявления требованиям по форме и содержанию судья принимает заявление к производству, о чем выносит определение (ст. 127 КАС, ст. 127 АПК).

§ 4. Особенности рассмотрения административного дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих

Дела данной категории рассматриваются в первой инстанции в следующие сроки:

- судом общей юрисдикции, за исключением ВС РФ, - в течение одного месяца;

- ВС РФ - в течение двух месяцев;

- арбитражным судом субъекта РФ, Судом по интеллектуальным правам - в течение трех месяцев.

Указанные сроки исчисляются со дня поступления административного искового заявления в суд и включают срок на подготовку дела к судебному разбирательству и принятие решения по делу.

Законом установлены следующие сокращенные сроки рассмотрения дел этой категории:

- административные дела об оспаривании решения представительного органа муниципального образования о самороспуске или об оспаривании решения представительного органа муниципального образования об удалении в отставку главы муниципального образования рассматриваются судом в течение 10 дней со дня поступления административного искового заявления в суд (ч. 2 ст. 226 КАС);

- административные дела об оспаривании решений, действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя рассматриваются судом в срок, не превышающий 10 дней со дня поступления административного искового заявления в суд (ч. 3 ст. 226 КАС, ч. 1 ст. 200 АПК);

- административные дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления по вопросам, связанным с согласованием места и времени проведения публичного мероприятия (собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования), а также с вынесенным этими органами предупреждением в отношении целей такого публичного мероприятия и формы его проведения, рассматриваются судом в течение 10 дней со дня поступления соответствующего административного искового заявления.

Административные дела, возбужденные до дня проведения такого публичного мероприятия, рассматриваются судом в указанный срок, но не позднее дня, предшествующего дню его проведения. Административные дела, возбужденные в день проведения такого публичного мероприятия, подлежат рассмотрению в этот же день. Суд рассматривает данные административные дела в выходной или нерабочий праздничный день, если последний день срока рассмотрения административного дела приходится на такой день и до этого дня административное дело не было рассмотрено или не могло быть рассмотрено (ч. 4 ст. 226 КАС).

Указанные сроки (кроме установленных в ч. 4 ст. 226 КАС) могут быть продлены в порядке, предусмотренном ст. 141 КАС, ст. 152 АПК.

Подготовка дела данной категории к судебному разбирательству производится по правилам, предусмотренным гл. 13 КАС, гл. 14 АПК, и должна обеспечивать выявление всех лиц, участвующих в деле, установление всех обстоятельств, необходимых для правильного рассмотрения спора, круга нормативных актов, подлежащих применению.

Суд наделен правом истребовать необходимые документы по своей инициативе (ч. 12 ст. 226 КАС, ч. 6 ст. 200 АПК). Соответствующий запрос оформляется судом определением без соблюдения формы запроса, утвержденной регламентом того или иного административного органа <1>.

<1> Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации N 2 (2015) (вопрос N 12).

Помимо заявителя в делах данной категории участвуют лицо, чье решение (действие, бездействие) оспаривается, орган, в котором исполняет обязанности соответствующее должностное лицо, судебный пристав при оспаривании его решений, действий (бездействия), другая сторона исполнительного производства по этому делу. В зависимости от содержания спора в деле могут участвовать и иные лица, например подразделение Федеральной службы судебных приставов, вышестоящий административный орган <1>.

<1> Пункт 12 Постановления Пленума ВС РФ "О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства".

В необходимых случаях суд вправе по своей инициативе привлечь к участию в деле в качестве заинтересованных лиц, в частности:

- соответствующий орган государственной власти или орган местного самоуправления, если оспариваются решение, действие (бездействие) структурного подразделения органа государственной власти или органа местного самоуправления, не являющегося юридическим лицом;

- соответствующий орган государственной власти, орган местного самоуправления либо должностное лицо, уполномоченные на решение вопросов в данной сфере государственного управления либо местного самоуправления, если принявший оспариваемое решение, совершивший действие (бездействие) орган не относится к органам государственной власти или органам местного самоуправления, но наделен властными полномочиями в области государственного управления или распоряжительными полномочиями в сфере местного самоуправления. Так, при оспаривании решения призывной комиссии к участию в деле может быть привлечен и военный комиссариат, который является территориальным органом Министерства обороны РФ и организует призыв на военную службу, при оспаривании решений, действий (бездействия) комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости - государственный орган, осуществляющий функции по государственной кадастровой оценке, при котором комиссия создана.

В случае когда до рассмотрения дела орган государственной власти или орган местного самоуправления реорганизован либо упразднен, привлекается к участию в деле его правопреемник или орган, к компетенции которого относятся восстановление нарушенных прав и свобод заявителя и устранение препятствий к осуществлению его прав и свобод. Если к моменту рассмотрения заявления лицо, решения или действия (бездействия) которого оспариваются, уже не является должностным лицом, решается вопрос о привлечении к участию в деле лица, занимающего эту должность, старшего судебного пристава-исполнителя либо соответствующего органа, к компетенции которого относится восстановление нарушенных прав и свобод заявителя или устранение препятствий к осуществлению его прав и свобод.

Извещение лиц, участвующих в деле, осуществляется с учетом требований гл. 9, ч. 4 ст. 222 КАС, гл. 12 АПК.

По делам данной категории допускается примирение сторон путем взаимных уступок в порядке, предусмотренном ст. 137 КАС, гл. 15 АПК.

Дела этой категории рассматриваются в суде первой инстанции судьей единолично (кроме дел, рассматриваемых Дисциплинарной коллегией ВС РФ).

Как и по другим категориям дел, лица могут участвовать в судебном заседании путем использования систем видеоконференц-связи. Данная возможность предусмотрена ст. 142 КАС и ст. 153.1 АПК для случаев, когда лицо, участвующее в деле, не может присутствовать в судебном заседании лично. Суд разрешает данный вопрос по ходатайству лица, о чем выносит соответствующее определение.

При рассмотрении спора по существу суд проверяет оспоренные решения (действия, бездействие) как по формальным признакам (полномочия лица, порядок принятия, сроки и т.п.), так и на соответствие нормативным правовым актам, регулирующим спорные правоотношения. Суд проверяет законность решения, действия (бездействия) только в оспоренной части и в отношении лица, которое обратилось в суд, или лиц, в отношении которых подано заявление.

Суд не связан доводами и основаниями, содержащимися в заявлении, и при рассмотрении административного дела об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, должен установить (ч. 9 ст. 226 КАС):

1) нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано соответствующее административное исковое заявление. Так, по одному из дел прокурор с целью предотвращения угрозы жизни и здоровью неопределенного круга граждан обратился в суд с заявлением о признании недействующим распоряжения государственного органа о пешеходном движении на мосту. Суд удовлетворил заявление, признав обоснованными доводы прокурора о том, что оспоренное распоряжение не учитывает требований транспортной безопасности, антитеррористических требований, а также противоречит Градостроительному кодексу РФ, поскольку соответствующим выделенных полос для пешеходного движения граждан по мосту не предусмотрено проектом строительства моста <1>;

2) соблюдены ли сроки обращения в суд <2>;

3) соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих:

а) полномочия органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, на принятие оспариваемого решения, совершение оспариваемого действия (бездействия);

б) порядок принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия (бездействия) в случае, если такой порядок установлен;

в) основания для принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия (бездействия), если такие основания предусмотрены нормативными правовыми актами;

4) соответствует ли содержание оспариваемого решения, совершенного оспариваемого действия (бездействия) нормативным правовым актам, регулирующим спорные отношения.

<1> См.: [решение](#) Приморского краевого суда от 10 августа 2015 г. по делу N 3-118/15. Полный текст решения размещен на официальном сайте Приморского краевого суда: <http://kraevoy.prm.sudrf.ru/>.

<2> [Определение](#) ВС РФ от 17 июня 2015 г. N 78-АПГ15-11 // СПС "КонсультантПлюс".

Бремя доказывания распределяется в соответствии с [ч. 11 ст. 226 КАС](#) и предусматривает обязанности доказывания обстоятельств истцом и ответчиком. При этом лицо, обратившееся в суд, должно доказать:

1) нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано соответствующее административное исковое заявление;

2) соблюдены ли сроки обращения в суд.

На орган, организацию, лицо, наделенные государственными или иными публичными полномочиями и принявшие оспариваемые решения либо совершившие оспариваемые действия (бездействия), возлагается обязанность доказать:

1) соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих:

а) полномочия органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, на принятие оспариваемого решения, совершение оспариваемого действия (бездействия);

б) порядок принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия (бездействия) в случае, если такой порядок установлен;

в) основания для принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия (бездействия), если такие основания предусмотрены нормативными правовыми актами;

2) соответствует ли содержание оспариваемого решения, совершенного оспариваемого действия (бездействия) нормативным правовым актам, регулирующим спорные отношения.

В процессе судебного разбирательства суд вправе приостановить производство по делу ([гл. 16 КАС](#), [гл. 16 АПК](#)), отложить судебное разбирательство (в случаях, предусмотренных [ст. 152 КАС](#), [ст. 158 АПК](#)).

Особенности производства по административным делам, рассматриваемым Дисциплинарной коллегией ВС РФ, предусмотрены [гл. 23 КАС](#). По данной процедуре рассматриваются заявления об оспаривании решений Высшей квалификационной коллегии судей РФ и другие дела, связанные со статусом судей.

Рассмотрение дела об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, может быть окончено принятием:

- определения о прекращении производства по делу при наличии оснований, предусмотренных [ст. 225 КАС](#), [ст. 150 АПК](#). Одним из специальных оснований для прекращения производства по делу является наступление двух условий:

отмены оспоренного акта и прекращения нарушения им прав и свобод истца. Наступили ли названные условия, устанавливает суд. По одному из дел суд прекратил производство по делу, установив, что оспоренный акт не содержит властно-распорядительных предписаний в отношении заявителя <1> (общее основание).

<1> См.: [Определение](#) Арбитражного суда Амурской области от 1 апреля 2015 г. о прекращении производства по делу N А04-599/2015 // <http://kad.arbitr.ru/>.

По смыслу норм, закрепленных в [гл. 17](#) и [22 КАС](#), возможность принятия судом отказа от принятого к производству заявления по данной категории дел не исключается. При решении вопроса о допустимости принятия отказа от заявления с учетом положений [ст. 157 КАС](#) следует выяснять мотивы, по которым заявитель отказывается от своих требований, является ли такой отказ его свободным волеизъявлением, не противоречит ли он закону и не нарушает ли права и свободы заявителя, а также других лиц, интересы которых он представляет, понятны ли заявителю последствия принятия судом отказа от заявления. При принятии отказа производства по делу подлежит прекращению;

- определения об оставлении административного искового заявления без рассмотрения по правилам [гл. 18 КАС](#), [гл. 17 АПК](#);

- решения по существу заявленного требования по правилам [гл. 15 КАС](#), [гл. 20 АПК](#).

§ 5. Особенности судебного решения по административному делу об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих

По результатам рассмотрения административного дела об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, судом принимается одно из следующих решений ([ч. 2 ст. 227 КАС](#)):

1) об удовлетворении полностью или в части заявленных требований о признании оспариваемых решения, действия (бездействия) незаконными, если суд признает их не соответствующими нормативным правовым актам и нарушающими права, свободы и законные интересы административного истца, и об обязанности административного ответчика устранить нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца или препятствия к их осуществлению либо препятствия к осуществлению прав, свобод и реализации законных интересов лиц, в интересах которых было подано соответствующее административное исковое заявление;

2) об отказе в удовлетворении заявленных требований о признании оспариваемых решения, действия (бездействия) незаконными. Такое решение принимается, когда оспоренный акт соответствует закону и обстоятельствам его принятия <1>.

<1> См., например, [Определения](#) ВС РФ от 12 ноября 2015 г. N 303-КГ15-14416 по делу N А73-15085/2014, от 5 ноября 2015 г. N АПЛ15-442 // СПС "КонсультантПлюс".

В резолютивной части решения по административному делу об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, должны содержаться ([ч. 3 ст. 227 КАС](#)):

1) указание на признание оспоренных решения, действия (бездействия) не соответствующими нормативным правовым актам и нарушающими права, свободы и законные интересы административного истца, на удовлетворение заявленного требования полностью или в части со ссылками на орган, организацию, лицо, наделенные государственными или иными публичными полномочиями, принявшие оспоренное решение или совершившие оспоренное действие (бездействие), и на существо оспоренных решения, действия (бездействия) либо указание на отказ в удовлетворении

административного заявления;

2) в случае удовлетворения административного иска и необходимости принятия административным ответчиком каких-либо решений, совершения каких-либо действий в целях устранения нарушений прав, свобод и законных интересов административного истца либо препятствий - указание на необходимость принятия решения по конкретному вопросу, совершения определенного действия либо на необходимость устранения иным способом допущенных нарушений прав, свобод и законных интересов административного истца и на срок устранения таких нарушений, а также на необходимость сообщения об исполнении решения по административному делу об оспаривании решения, действия (бездействия) в суд и лицу, которое являлось административным истцом по этому административному делу, в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу, если иной срок не установлен судом;

3) указание на распределение судебных расходов;

4) указание на порядок и срок обжалования решения суда;

5) сведения по вопросам, разрешенным судом на основании конкретных обстоятельств административного дела, включая отмену или сохранение мер предварительной защиты по административному иску;

6) указание на необходимость опубликования решения суда в определенном официальном печатном издании в установленный судом срок.

По решениям об удовлетворении требований орган, организация, должностное лицо обязаны устранить допущенные нарушения, восстановить нарушенное право в установленный судом срок и сообщить об этом суду, гражданину, в организацию (ч. 9 ст. 227 КАС). Суды осуществляют контроль за поступлением таких сведений в суд и при их отсутствии направляют в орган или лицу запрос, касающийся исполнения судебного решения.

Суд может признать необходимым опубликовать решение (ч. 13 ст. 226, ч. 10 ст. 227 КАС), вынести частное определение (ст. 200 КАС).

Копия решения направляется лицам, участвующим в деле, по правилам ч. 6, 7 ст. 227 КАС, ч. 9 ст. 201 АПК.

Решение вступает в законную силу по истечении срока на апелляционное обжалование или после рассмотрения судом апелляционной жалобы.

Исполнение решения производится в порядке, предусмотренном ст. 227, гл. 38 КАС, ст. 201, разд. VII АПК.

Подлежат немедленному исполнению:

- решения судов общей юрисдикции, обращенные судом к немедленному исполнению (ст. 188 КАС);

- решения судов общей юрисдикции, которыми признаны незаконными решения, действия (бездействие) органа исполнительной власти субъекта РФ, органа местного самоуправления по вопросам, связанным с согласованием места и времени проведения публичного мероприятия (собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования), а также с вынесенным этими органами предупреждением в отношении целей такого публичного мероприятия и формы его проведения (ч. 8 ст. 227 КАС);

- решения арбитражных судов по делам об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц (ч. 7, 8 ст. 201 АПК).

Обжалование судебного акта по делам этой категории осуществляется в апелляционном (гл. 34 КАС, гл. 34 АПК) и кассационном (гл. 35 КАС, гл. 35 АПК) порядке. Эти решения могут быть пересмотрены по новым и вновь открывшимся обстоятельствам (гл. 37 КАС, гл. 37 АПК). Упрощенное производство по делам данной категории допускается по правилам гл. 33 КАС, гл. 29 АПК.

Является значительной роль судов при контроле ненормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) административных органов.

Глава XV. ПРОИЗВОДСТВО ПО АДМИНИСТРАТИВНЫМ ДЕЛАМ О ПРИСУЖДЕНИИ КОМПЕНСАЦИИ ЗА НАРУШЕНИЕ ПРАВА НА СУДОПРОИЗВОДСТВО В РАЗУМНЫЙ СРОК ИЛИ ПРАВА НА ИСПОЛНЕНИЕ СУДЕБНОГО АКТА В РАЗУМНЫЙ СРОК В СУДАХ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ И АРБИТРАЖНЫХ СУДАХ

§ 1. Общие положения

Возможность присуждения компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок законодательно введена **Законом** о компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок. Соответствующими главами дополнены **ГПК, АПК**, принято Постановление Пленума ВС РФ, Пленума ВАС РФ "О некоторых вопросах, возникших при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок". С принятием КАС глава, регулирующая производство в судах общей юрисдикции по данной категории дел, включена законодателем в этот **Кодекс** и исключена из **ГПК**.

По названным нормативным актам компенсация предусмотрена в том случае, если:

1) судом нарушено право на судопроизводство в разумный срок;

2) нарушен разумный срок исполнения судебного акта о возмещении вреда Российской Федерацией, субъектом РФ, муниципальным образованием, причиненного гражданину или организации в результате незаконных действий (бездействия) государственного органа, органа местного самоуправления, иного органа, организации, должностного лица;

3) органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, бюджетные (казенные) учреждения нарушили разумный срок исполнения обязанности по судебному решению произвести выплаты за счет соответствующего бюджета;

4) нарушены разумные сроки в ходе досудебного производства по уголовным делам, по которым установлены подозреваемый или обвиняемый.

В указанном порядке не могут рассматриваться заявления о взыскании компенсации в связи с просрочкой исполнения судебных актов, ответчиками в которых признаны граждане или организации, не являющиеся получателями бюджетных средств.

Отсутствие права на компенсацию за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок не лишает заинтересованное лицо права обратиться в суд с иском о возмещении вреда в соответствии со ст. 1069, 1070 ГК (кроме морального вреда на основании ст. 151 ГК).

При этом возмещение на основании ст. 1069, 1070 ГК материального вреда, причиненного заявителю незаконными действиями (бездействием) государственных органов, органов местного самоуправления либо их должностных лиц, не лишает его права на присуждение компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок.

Отказ в удовлетворении заявления о присуждении компенсации не препятствует повторному обращению в суд с таким заявлением, если основанием для его подачи будут являться иные фактические обстоятельства, связанные с другим периодом длительного рассмотрения дела, исполнения судебного акта, осуществления уголовного преследования.

Кроме того, по заявлению взыскателя суд, рассмотревший дело, может произвести индексацию взысканных судом денежных сумм на день исполнения решения суда, взыскать проценты по [ст. 395 ГК](#) <1>.

<1> Решение Арбитражного суда Ростовской области от 13 августа 2014 г. по делу N А53-12302/2014 // <http://www.kodeks.ru/>.

Индексация присужденных денежных сумм, произведенная по правилам [ст. 208 ГПК](#), [ст. 183 АПК](#) в связи с неисполнением судебного акта, присужденные проценты по [ст. 395 ГК](#) не лишают заинтересованное лицо права требовать присуждения компенсации по [Закону](#) о компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок.

При присуждении компенсации она выплачивается за счет средств бюджетной системы. [Закон](#) о компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок устанавливает возможность регрессного требования к виновному лицу при нарушении права на исполнение судебного акта в разумный срок <1>.

<1> Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации N 3 (2015) ([вопрос N 3](#)).

Статистические данные работы судов общей юрисдикции, арбитражных судов свидетельствуют о востребованности процессуального института взыскания компенсации. Вместе с тем такие дела не являются массовыми, что говорит об эффективной работе судов и о дисциплинированности при исполнении соответствующих судебных актов.

§ 2. Подведомственность и подсудность административных дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок

Дела данной категории в качестве суда первой инстанции рассматривают:

- верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области и суд автономного округа - в отношении дел, подсудных мировым судьям, районным судам, а также при нарушении права на уголовное судопроизводство в разумный срок;

- окружной (флотский) военный суд - в отношении дел, подсудных гарнизонным судам, а также при нарушении прав на уголовное судопроизводство в разумный срок;

- ВС РФ - в отношении дел, подсудных федеральным судам общей юрисдикции, за исключением районных судов и гарнизонных военных судов;

- арбитражные суды округов - в отношении дел, подсудных арбитражным судам;

- Суд по интеллектуальным правам - по делам, подсудным этому Суду, и по рассмотренным арбитражными судами делам по спорам о защите интеллектуальных прав <1>.

<1> См.: [п. 10](#) Постановления Пленума ВАС РФ от 8 октября 2012 г. N 60 "О некоторых вопросах, возникших в связи с созданием в системе арбитражных судов Суда по интеллектуальным правам" // Вестник ВАС РФ. 2012. N 12.

§ 3. Особенности возбуждения производства по административному делу о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок

С административным иском о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок могут обратиться граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства, российские, иностранные и международные организации, являющиеся в судебном процессе по делам, вытекающим из гражданских и публичных правоотношений (далее - гражданские дела), сторонами или заявляющими самостоятельные требования относительно предмета спора третьими лицами, заявителями, взыскателями, должниками, а также подозреваемые, обвиняемые, подсудимые, осужденные, оправданные, потерпевшие, гражданские истцы, гражданские ответчики в уголовном судопроизводстве.

Исходя из [ст. 44 КАС](#), [ст. 48 АПК](#) в случае смерти гражданина или реорганизации юридического лица, обратившихся в суд с заявлением о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок, допускается замена указанных лиц их правопреемниками на любой стадии процесса и на стадии исполнения судебного решения.

Согласно [ст. 39 КАС](#) прокурор вправе обратиться в суд с заявлением о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок в защиту интересов гражданина, который относится к числу лиц, имеющих право требовать присуждения компенсации, и по состоянию здоровья, возрасту, другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд с таким заявлением.

Административное исковое заявление о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок по гражданскому делу может быть подано в течение шести месяцев со дня вступления в законную силу последнего судебного акта, принятого по делу, а по уголовному делу - в течение шести месяцев со дня вступления в законную силу обвинительного или оправдательного приговора либо постановления (определения) о прекращении уголовного дела или уголовного преследования ([ч. 2 ст. 250 КАС](#)).

В связи с этим надлежит учитывать, что последним судебным актом, принятым по гражданскому делу, исходя из положений [ст. 13 ГПК](#), [ст. 15 АПК](#) может являться решение, определение о прекращении производства по делу, определение об оставлении заявления без рассмотрения, принятые (вынесенные) судом первой инстанции, постановление суда апелляционной инстанции, а также, если дело не возвращено на рассмотрение в нижестоящий суд, определение или постановление суда кассационной инстанции, принятые на основании [ст. 361 ГПК](#), [ст. 287 АПК](#), определение или постановление суда надзорной инстанции, вынесенные на основании [ст. 390 ГПК](#), [ст. 305 АПК](#).

По делам об административных правонарушениях последним судебным актом может являться постановление судьи о назначении административного наказания, прекращении производства по делу об административном правонарушении ([ч. 1 ст. 29.9 КоАП](#)), а если дело не направляется на новое рассмотрение или на рассмотрение по подведомственности - решение судьи по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении ([п. 1 - 3 ч. 1 ст. 30.7 КоАП](#)), решения судьи по последующим жалобам на постановление по делу об административном правонарушении или на решения по жалобе на это постановление ([ч. 3 ст. 30.9 КоАП](#)).

Административное исковое заявление может быть подано до окончания производства по делу в случае, если продолжительность рассмотрения дела превысила три года и лицо, считающее, что его право на судопроизводство в разумный срок нарушено, ранее в установленном порядке обращалось с заявлением об ускорении рассмотрения.

КАС предусматривает возможность обратиться с административным иском заявлением о присуждении компенсации за нарушение права на исполнение судебного акта в разумный срок в период исполнения судебного акта, устанавливая при этом определенные временные рамки: не ранее чем через шесть месяцев со дня истечения срока, установленного федеральным законом для исполнения судебного акта, и не позднее чем через шесть месяцев со дня окончания производства по исполнению судебного акта.

В случае если производство по исполнению судебного акта не окончено, заявление о присуждении компенсации может быть подано не ранее чем через шесть месяцев со дня истечения срока, установленного федеральным законом для исполнения судебного акта.

Административное исковое заявление о присуждении компенсации за нарушение права на уголовное судопроизводство в разумный срок может быть подано в суд в шестимесячный срок со дня вступления в законную силу приговора суда, вынесенного по данному делу, либо других принятых дознавателем, следователем, прокурором, руководителем следственного органа, судом решения, определения, акта, которыми прекращено уголовное судопроизводство. При условии что лицо, подлежащее привлечению в качестве обвиняемого, установлено, административное исковое заявление о присуждении компенсации может быть подано также до окончания производства по уголовному делу в случае, если продолжительность производства по уголовному делу превысила четыре года и заинтересованное лицо ранее обращалось с заявлением об ускорении рассмотрения уголовного дела в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации. Административное исковое заявление о присуждении компенсации за нарушение права на уголовное судопроизводство в разумный срок в части длительности применения меры процессуального принуждения в виде наложения ареста на имущество лица, не являющегося подозреваемым, обвиняемым или лицом, несущим по закону материальную ответственность за их действия, может быть подано в суд указанным лицом в шестимесячный срок со дня вступления в законную силу приговора либо постановления или определения суда о прекращении уголовного судопроизводства по делу либо со дня принятия дознавателем, начальником подразделения дознания, органом дознания, следователем, руководителем следственного органа, прокурором постановления о прекращении уголовного судопроизводства, а также до прекращения уголовного преследования или до вступления в законную силу приговора суда, если продолжительность срока ареста, наложенного на имущество по уголовному делу, превысила четыре года.

Административное исковое заявление о присуждении компенсации за нарушение права на уголовное судопроизводство в разумный срок может быть подано в суд также до окончания производства по уголовному делу потерпевшим или иным заинтересованным лицом, которому деянием, запрещенным уголовным законом, причинен вред, в шестимесячный срок со дня принятия дознавателем, начальником подразделения дознания, органом дознания, следователем, руководителем следственного органа постановления о приостановлении предварительного расследования по уголовному делу в связи с неустановлением лица, подлежащего привлечению в качестве обвиняемого, если продолжительность досудебного производства по уголовному делу со дня подачи заявления, сообщения о преступлении до дня принятия решения о приостановлении предварительного расследования по уголовному делу по указанному основанию превысила четыре года и имеются данные, свидетельствующие о неприятии прокурором, руководителем следственного органа, следователем, органом дознания, начальником подразделения дознания, дознавателем мер, предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации и необходимых в целях своевременного возбуждения уголовного дела, осуществления предварительного расследования по уголовному делу и установления лица, подлежащего привлечению в качестве подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления.

Сам по себе факт пропуска вышеназванных сроков не влечет отказа в принятии заявления, его возвращение или оставление без движения. Суд должен выяснить причины пропуска срока на стадии принятия заявления, подготовки дела к рассмотрению или в судебном разбирательстве. При отсутствии уважительных причин заявление может быть возвращено на стадии его принятия или в его удовлетворении может быть отказано только по мотиву пропуска срока без уважительных причин, если этот факт установлен на других стадиях судебного разбирательства.

Административное исковое заявление по данной категории дел подается в суд, уполномоченный рассматривать такое заявление, через суд, принявший в первой инстанции решение (определение, постановление), вынесший приговор, либо через суд, рассматривающий дело в первой инстанции (ст. 251 КАС, ст. 222.2 АПК).

Суд, принявший решение, в трехдневный срок направляет административное исковое заявление вместе с делом в суд, уполномоченный рассматривать данное заявление.

Административное исковое заявление о присуждении компенсации за нарушение права на уголовное судопроизводство в разумный срок подается в верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа, окружной (флотский) военный суд по месту проведения предварительного расследования.

Требования к форме административного искового заявления и прилагаемым к заявлению документам по данной категории споров аналогичны общим требованиям, предъявляемым к административным исковым заявлениям в ч. 1 ст. 125 и ст. 126 КАС.

В административном исковом заявлении о присуждении компенсации должны быть указаны (ч. 2 ст. 252 КАС):

- 1) наименование суда, в который подается административное исковое заявление о присуждении компенсации;
- 2) наименование лица, подающего административное исковое заявление о присуждении компенсации, с указанием его процессуального положения, места нахождения или места жительства, наименования ответчика и других лиц, участвующих в деле, их место нахождения или место жительства;
- 3) сведения о судебных актах, принятых по делу, наименования судов, рассматривавших дело, предмет спора или ставшие основанием для возбуждения уголовного дела обстоятельства, сведения об актах и о действиях органа, организации или должностного лица, на которых возложены обязанности по исполнению судебных актов;
- 4) общая продолжительность судопроизводства по рассмотренному судом делу, исчисляемая со дня поступления заявления, искового заявления или административного искового заявления в суд первой инстанции до дня принятия последнего судебного акта по гражданскому или административному делу либо с момента начала осуществления уголовного преследования до момента прекращения уголовного преследования или вынесения обвинительного приговора, общая продолжительность применения меры процессуального принуждения в виде наложения ареста на имущество в ходе уголовного судопроизводства либо общая продолжительность производства по исполнению судебного акта;
- 5) общая продолжительность досудебного производства по уголовному делу, по которому принято решение о приостановлении предварительного расследования в связи с неустановлением лица, подлежащего привлечению в качестве обвиняемого, исчисляемая со дня подачи заявления, сообщения о преступлении до дня принятия решения о приостановлении предварительного расследования по уголовному делу по указанному основанию;
- 6) обстоятельства, известные лицу, подающему административное исковое заявление о присуждении компенсации, и повлиявшие на длительность судопроизводства по делу или на длительность исполнения судебных актов;
- 7) доводы лица, подающего административное исковое заявление о присуждении компенсации, с указанием основания для присуждения компенсации и ее размера;
- 8) обстоятельства, известные лицу, подающему административное исковое заявление о присуждении компенсации,

и свидетельствующие о бездействии прокурора, руководителя следственного органа, следователя, органа дознания, начальника подразделения дознания, дознавателя путем нарушения установленного уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации порядка рассмотрения заявления, сообщения о преступлении, в том числе в связи с неоднократной или несвоевременной отменой решения об отказе в возбуждении уголовного дела или решения о возбуждении уголовного дела, или приостановлением предварительного расследования по уголовному делу в связи с неустановлением лица, подлежащего привлечению в качестве обвиняемого в совершении преступления, или прекращением уголовного дела или уголовного преследования, либо о недостаточности, несвоевременности или неэффективности мер, принятых органом, осуществляющим предварительное расследование по уголовному делу, для установления лица, подлежащего привлечению в качестве подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления;

9) последствия нарушения права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок и их значимость для лица, подающего административное исковое заявление;

10) реквизиты банковского счета лица, подающего административное исковое заявление, на который должны быть перечислены средства, подлежащие взысканию;

11) перечень прилагаемых к административному исковому заявлению документов.

Требования к заявлению о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок, предусмотренные [ст. 222.3](#) АПК, аналогичны требованиям [КАС](#).

Судья возвращает административное исковое заявление и выносит соответствующее определение, если при рассмотрении вопроса о его при принятии установит, что ([ст. 254](#) КАС):

1) имеются общие основания для возвращения административного искового заявления, предусмотренные [п. 2 - 7 ч. 1 ст. 129](#) КАС;

2) административное исковое заявление подано с нарушением порядка и сроков, установленных [ст. 250](#) и [251](#) КАС. Причины пропуска срока могут иметь уважительный характер (соответствующие доводы представляет заявитель), что оценивается судом при принятии заявления к производству;

3) срок судопроизводства по делу, срок применения меры процессуального принуждения в виде наложения ареста на имущество или срок исполнения судебного акта с очевидностью свидетельствует об отсутствии нарушения права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок. Об отсутствии нарушения права на судопроизводство в разумный срок может свидетельствовать, в частности, то, что общая продолжительность рассмотрения дела не превышает совокупность сроков его рассмотрения, установленных законом для каждой инстанции, соблюдены установленные законом сроки исполнения судебного акта, осуществления досудебного производства по уголовному делу, при этом неоднократно производство по делу не приостанавливалось, судебное разбирательство не откладывалось, заявление не возвращалось, дело не передавалось из одного суда в другой;

4) административное исковое заявление о присуждении компенсации подано лицом, не имеющим права на его подачу.

Копия определения судьи о возвращении административного искового заявления о присуждении компенсации направляется лицу, подавшему его, вместе с административным исковым заявлением и прилагаемыми к нему документами не позднее следующего рабочего дня после дня вынесения определения.

Указанное определение может быть обжаловано в апелляционном порядке.

Возвращение административного искового заявления о присуждении компенсации не является препятствием для повторного обращения с таким заявлением в суд в общем порядке после устранения обстоятельств, послуживших основанием для его возвращения.

Аналогичные основания для возвращения заявления арбитражным судом округа, Судом по интеллектуальным правам предусмотрены [ст. 222.6](#) АПК.

Если административное исковое заявление о присуждении компенсации подано с нарушением требований к форме и содержанию административного искового заявления о присуждении компенсации, к приложенным документам, а также если пропущен срок подачи и не объяснены причины, судья выносит определение об оставлении административного искового заявления о присуждении компенсации без движения ([ст. 255](#) КАС, [ст. 222.5](#) АПК). Копия данного определения направляется лицу, подавшему заявление, не позднее следующего рабочего дня после дня вынесения определения.

Если заявитель устранил в срок недостатки, указанные судьей в определении об оставлении заявления без движения, административное исковое заявление о присуждении компенсации считается поданным в день его первоначального представления в суд. При этом заявитель имеет право обжаловать данное определение суда в апелляционном порядке. В других случаях заявление считается неподанным и возвращается заявителю.

Соответствующее требованиям по форме и содержанию заявление принимается судьей к производству, о чем выносится определение ([ст. 253](#) КАС, [ст. 222.4](#) АПК).

§ 4. Особенности рассмотрения административного дела о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок

В соответствии со [ст. 256](#) КАС, [ст. 222.7](#) АПК административное исковое заявление о присуждении компенсации рассматривается судом в двухмесячный срок со дня поступления заявления в суд, включая срок на подготовку административного дела к судебному разбирательству и на принятие судебного акта.

Дела этой категории в первой инстанции рассматриваются в судах субъектов РФ, окружных (флотских) судах, ВС РФ судьей единолично, в арбитражных судах округов, Суде по интеллектуальным правам - коллегиальным составом судей. Судья, участвовавший в деле, в связи с рассмотрением которого подано заявление о присуждении компенсации, не может участвовать в рассмотрении этого заявления.

При подготовке дела о присуждении компенсации к судебному разбирательству суд определяет круг лиц, участвующих в деле, в том числе орган, организацию или должностное лицо, на которых возложены обязанности по исполнению судебных актов, и устанавливает срок для представления такими лицами объяснений, возражений и (или) доводов относительно административного искового заявления.

Лица, привлеченные к участию в административном деле о присуждении компенсации, обязаны представить объяснения, возражения и (или) доводы относительно административного искового заявления о присуждении компенсации в срок, установленный судом. Непредставление или несвоевременное представление объяснений, возражений и (или) доводов является основанием для наложения судебного штрафа.

Суд рассматривает в судебном заседании административное исковое заявление о присуждении компенсации по общим правилам, предусмотренным КАС, с особенностями, установленными для данной категории споров ([ст. 258](#) КАС, [ст. 222.8](#) АПК).

При рассмотрении дел данной категории надлежит установить факт нарушения права административного истца на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок исходя из доводов,

изложенных в административном исковом заявлении, содержания принятых по делу судебных актов, материалов дела и с учетом следующих обстоятельств:

- 1) правовая и фактическая сложность дела;
 - 2) поведение административного истца и иных участников судебного процесса;
 - 3) достаточность и эффективность действий суда или судьи, осуществляемых в целях своевременного рассмотрения дела;
 - 4) достаточность и эффективность осуществляемых в целях своевременного исполнения судебного акта действий органов, организаций или должностных лиц, на которых возложены обязанности по исполнению судебных актов;
 - 5) общая продолжительность судебного разбирательства по делу и неисполнения судебного акта.
- Оценивается процессуальный ход каждого дела индивидуально <1>.

<1> См., например, [решение](http://kad.arbitr.ru/) Суда по интеллектуальным правам от 19 марта 2015 г. по делу N СИП-30/2015 // <http://kad.arbitr.ru/>.

При рассмотрении административного искового заявления о присуждении компенсации за нарушение права на уголовное судопроизводство в разумный срок суд устанавливает факт нарушения права административного истца на уголовное судопроизводство в разумный срок исходя из доводов, изложенных в административном исковом заявлении, содержания принятых по уголовному делу судебных актов, материалов дела и с учетом следующих обстоятельств:

- 1) правовая и фактическая сложность дела;
- 2) поведение административного истца и иных участников уголовного процесса;
- 3) достаточность и эффективность действий суда, прокурора, руководителя следственного органа, следователя, начальника подразделения дознания, органа дознания, дознавателя, производимых в целях своевременного осуществления уголовного преследования или рассмотрения уголовного дела;
- 4) общая продолжительность уголовного судопроизводства или применения меры процессуального принуждения в виде наложения ареста на имущество в ходе уголовного судопроизводства.

При оценке правовой и фактической сложности дела следует, в частности, учитывать наличие обстоятельств, затрудняющих рассмотрение дела, число соистцов, соответчиков и других участвующих в деле лиц, необходимость проведения экспертиз, их сложность, необходимость допроса значительного числа свидетелей, участие в деле иностранных лиц, необходимость применения норм иностранного права, объем предъявленного обвинения, число подозреваемых, обвиняемых, подсудимых, потерпевших, наличие международных следственных поручений <1>.

<1> См., например, решения ВС РФ от 20 апреля 2015 г. N АКПИ15-276, от 22 октября 2015 г. N АКПИ15-1102 // СПС "КонсультантПлюс".

Такие обстоятельства, как рассмотрение дела различными судебными инстанциями, участие в деле органов публичной власти, сами по себе не могут свидетельствовать о сложности дела.

При оценке поведения заявителя следует иметь в виду, что на него нельзя возлагать ответственность за длительное рассмотрение дела в связи с использованием им процессуальных средств, предоставляемых законодательством для осуществления своей защиты, в частности за изменение исковых требований, изучение материалов дела, заявление ходатайств, обжалование вынесенных судебных актов.

Вместе с тем по смыслу [ч. 2 ст. 1](#) Закона о компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок суд вправе вынести решение об отказе в удовлетворении заявления о присуждении компенсации, если неисполнение заявителем процессуальных обязанностей (например, непредставление доказательств по гражданскому делу, неоднократная неявка в судебное заседание по неуважительным причинам) привело к нарушению разумного срока судебного разбирательства.

При оценке действий суда (судьи) исследованию подлежат вопросы, связанные со своевременностью назначения дела к слушанию, проведением судебных заседаний в назначенное время, сроками изготовления судьей мотивированного решения и направления его сторонам, полнотой осуществления судьей контроля за выполнением работниками аппарата суда своих служебных обязанностей, в том числе по извещению участвующих в деле лиц о времени и месте судебного заседания, своевременным изготовлением протокола судебного заседания и ознакомлением с ним сторон, полнотой и своевременностью принятия судьей мер в отношении участников процесса и других лиц в сфере осуществления правосудия, направленных на недопущение их процессуальной недобросовестности и процессуальной волокиты по делу. С учетом этого подлежат исследованию вопросы, связанные с осуществлением судьей контроля за сроками проведения экспертизы, наложением штрафов и т.д.

Важное значение имеет то, что отложение рассмотрения дела, назначение и проведение экспертизы, участие судьи в рассмотрении иных дел, возвращение уголовного дела прокурору с целью устранения допущенных нарушений уголовно-процессуального законодательства при производстве дознания и предварительного следствия сами по себе не противоречат действующему законодательству. Однако, если указанные действия приводят к нарушению права на судопроизводство в разумный срок, заявление о присуждении компенсации подлежит удовлетворению.

Не могут рассматриваться как основания, оправдывающие превышение разумных сроков судопроизводства, обстоятельства, связанные с организацией работы суда (например, отсутствие необходимого штата судей, замена судьи ввиду его болезни, отпуска, пребывания на учебе, нахождения в служебной командировке, прекращения или приостановления полномочий), органов дознания, следствия и прокуратуры ([ч. 4 ст. 6.1](#) ГПК, [ч. 4 ст. 6.1](#) АПК, [ч. 4 ст. 6.1](#) УПК).

При оценке общей продолжительности исполнения судебного акта следует учитывать, в частности, своевременность выдачи надлежащим образом оформленного исполнительного документа, а также направления такого документа судом в орган, уполномоченный исполнять соответствующий судебный акт. При этом необходимо иметь в виду, что превышение разумного срока исполнения судебного акта не оправдывают обстоятельства, связанные в том числе с организацией процедуры исполнения судебных актов, отсутствием необходимых для исполнения судебного акта денежных средств <1>.

<1> [Решение](#) Арбитражного суда Северо-Западного округа от 18 мая 2015 г. по делу N A05-1489/2015 // <http://kad.arbitr.ru/>.

Действия суда (судьи), органов, организаций или должностных лиц, на которые возложены обязанности по исполнению судебного акта, прокурора, руководителя следственного органа, следователя, начальника подразделения дознания, органа дознания, дознавателя признаются достаточными и эффективными, если такие действия способствуют своевременному рассмотрению гражданского или уголовного дела, исполнению судебного акта, осуществлению уголовного преследования.

При исчислении общей продолжительности судопроизводства по рассмотренному судом гражданскому делу учитывается период со дня поступления искового заявления (заявления) в суд первой инстанции до дня принятия последнего судебного акта по делу.

При исчислении общей продолжительности судопроизводства по гражданскому делу, производство по которому не окончено, учитывается период со дня поступления искового заявления (заявления) в суд первой инстанции до дня поступления заявления о присуждении компенсации в суд, уполномоченный рассматривать такое заявление.

При исчислении общей продолжительности судопроизводства по рассмотренному судом уголовному делу учитывается период с момента начала осуществления уголовного преследования до момента вступления в законную силу обвинительного или оправдательного приговора либо постановления (определения) суда о прекращении уголовного дела или уголовного преследования.

При исчислении общей продолжительности досудебного производства по уголовному делу учитывается период с момента начала осуществления уголовного преследования до момента вынесения постановления о прекращении уголовного преследования или уголовного дела.

При исчислении общей продолжительности судопроизводства по уголовному делу, производство по которому не окончено, учитывается период с момента начала осуществления уголовного преследования до дня поступления заявления о присуждении компенсации в суд, уполномоченный рассматривать такое заявление.

При исчислении общей продолжительности исполнения судебного акта учитывается период со дня поступления надлежаще оформленного исполнительного документа на исполнение до момента окончания производства по исполнению судебного акта (п. 6 ст. 242.2, п. 8 ст. 242.3, п. 7 ст. 242.4, п. 7 ст. 242.5 БК).

При исчислении общей продолжительности судопроизводства по гражданскому или уголовному делу учитывается только то время, в течение которого дело находится в производстве суда, органов дознания, следствия, прокуратуры.

Период производства по пересмотру вступивших в законную силу судебных актов по гражданскому делу в порядке надзора или по вновь открывшимся обстоятельствам включается в общую продолжительность судопроизводства в случае, если по результатам пересмотра судом принято определение (постановление).

Превышение общей продолжительности судопроизводства по гражданскому делу, равной трем годам, по уголовному делу, равной четырем годам, не всегда свидетельствует о нарушении права на судопроизводство в разумный срок, так же как и осуществление судопроизводства по гражданскому делу в срок менее трех лет, а по уголовному делу - в срок менее четырех лет с учетом обстоятельств дела может свидетельствовать о нарушении права на судопроизводство в разумный срок.

При рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок суды не вправе проверять законность и обоснованность принятых судебных актов по делу, с которым связаны основания заявления о присуждении компенсации.

Присуждаемая компенсация представляет собой денежное возмещение вреда, причиненного вследствие нарушения права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок, выплачиваемое независимо от вины органа или должностного лица, причинивших этот вред.

Лицо, обратившееся в суд с заявлением о присуждении компенсации, не должно доказывать наличие этого вреда, поскольку в случае установления факта нарушения права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок причинение указанного вреда презюмируется.

По смыслу ч. 2 ст. 1 Закона о компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок компенсация не присуждается, если длительность судопроизводства по делу или исполнения судебного акта вызвана исключительно действиями заявителя либо чрезвычайными и непредотвратимыми при данных условиях обстоятельствами (непреодолимой силой).

По смыслу упомянутого Закона должен быть обеспечен индивидуальный подход к определению размера компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок <1>.

<1> См., например, решения Арбитражного суда Московского округа от 17 февраля 2015 г. по делу N А40-141241/2013, Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 18 марта 2015 г. по делу N А31-2831/2011 // <http://kad.arbitr.ru/>.

В частности, размер указанной компенсации должен определяться с учетом требований лица, обратившегося в суд с заявлением, обстоятельств дела или производства по исполнению судебного акта, по которым допущено нарушение, продолжительности нарушения, наступивших вследствие этого нарушения последствий, их значимости для лица, обратившегося в суд с заявлением о присуждении компенсации.

При определении размера присуждаемой компенсации суду следует также учитывать практику ЕСПЧ, размер сумм компенсаций вреда, присуждаемых этим Судом за аналогичные нарушения (ч. 2 ст. 2 Закона о компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок).

§ 5. Особенности судебного решения по административному делу о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок

По результатам рассмотрения административного искового заявления о присуждении компенсации суд принимает решение, которое должно соответствовать общим требованиям, предъявляемым КАС к решениям по административным делам.

Дополнительно к ним решение должно содержать в соответствии со ст. 259 КАС:

1) в мотивировочной части:

а) сведения о судебных актах, принятых по делу, о предмете спора, наименования судов, рассматривавших дело, сведения об общей продолжительности судопроизводства по делу, общей продолжительности применения меры процессуального принуждения в виде наложения ареста на имущество в ходе уголовного судопроизводства или об общей продолжительности исполнения судебного акта;

б) обоснование размера компенсации и наименование органа, организации или должностного лица, на которых в соответствии с федеральным законом возложены обязанности по исполнению судебных актов о присуждении компенсации;

в) мотивы, по которым присуждается компенсация, или мотивы, по которым отказано в ее присуждении;

2) в резолютивной части:

а) в случае отказа в присуждении компенсации - указание на это;

б) в случае присуждения компенсации - указание на это и сведения о размере компенсации; наименование органа,

организации или должностного лица, на которых в соответствии с федеральным законом возложены обязанности по исполнению судебных актов о присуждении компенсации; реквизиты банковского счета административного истца, на который должны быть перечислены средства, подлежащие взысканию;

в) указание на распределение судебных расходов.

Копии решения суда в трехдневный срок со дня принятия решения в окончательной форме направляются административному истцу, в орган, организацию или должностному лицу, на которых в соответствии с федеральным законом возложены обязанности по исполнению судебных актов о присуждении компенсации, а также заинтересованным лицам.

В случаях, когда при разрешении дел о присуждении компенсации будут выявлены обстоятельства, способствовавшие нарушению права граждан и организаций на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок, суды вправе обращать внимание соответствующих органов, организации или должностного лица на указанные обстоятельства и необходимость принятия мер для их устранения (в связи с чем суд выносит частное определение).

Решение суда по административному делу о присуждении компенсации подлежит немедленному исполнению в порядке, установленном бюджетным законодательством Российской Федерации. В случае неисполнения этого решения в разумный срок заявитель также вправе подать заявление о присуждении компенсации <1>.

<1> См., например, [решение ВС РФ от 9 февраля 2015 г. N ВКГПИ14-70 // СПС "КонсультантПлюс"](#).

Исполнительный лист, выданный на основании решения суда о присуждении компенсации, подлежит направлению на исполнение судом в пятидневный срок со дня принятия решения независимо от просьбы взыскателя. При этом исполнение судебного акта производится в течение трех месяцев со дня поступления исполнительных документов на исполнение (ст. 319 АПК). Для направления исполнительного листа заявление или ходатайство взыскателя об этом не требуется.

Порядок обжалования решения о присуждении компенсации зависит от суда, рассмотревшего административное исковое заявление по первой инстанции (ст. 260, 261 КАС).

Решение ВС РФ по административному делу о присуждении компенсации может быть обжаловано в апелляционном и надзорном порядке.

Решение суда общей юрисдикции, окружного (флотского) суда по административному делу о присуждении компенсации может быть обжаловано в апелляционном, кассационном и надзорном порядке.

Решение арбитражного суда округа обжалуется в кассационном порядке в тот же суд. Кассационные жалобы на данные решения рассматриваются в порядке кассационного производства в ином составе судей (ч. 2 ст. 274 АПК).

Решение Суда по интеллектуальным правам обжалуется в Президиум этого Суда.

Глава XVI. ПРОИЗВОДСТВО ПО АДМИНИСТРАТИВНЫМ ДЕЛАМ О ВЗЫСКАНИИ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ И САНКЦИЙ В СУДАХ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ И АРБИТРАЖНЫХ СУДАХ

§ 1. Общие положения

Как указал КС РФ в [Постановлении](#) от 17 декабря 1996 г. N 20-П <1>, в соответствии со ст. 57 Конституции РФ каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы. Данная конституционная обязанность имеет особый, а именно публично-правовой, а не частноправовой (гражданско-правовой), характер, что обусловлено публично-правовой природой государства и государственной власти.

<1> [Постановление](#) КС РФ от 17 декабря 1996 г. N 20-П "По делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой статьи 11 Закона Российской Федерации от 24 июня 1993 года "О федеральных органах налоговой полиции" // Собрание законодательства РФ. 1997. N 1. Ст. 197.

Налог - необходимое условие существования государства, поэтому обязанность платить налоги, закрепленная в ст. 57 Конституции РФ, распространяется на всех налогоплательщиков в качестве безусловного требования государства. Налогоплательщик не вправе распоряжаться по своему усмотрению той частью своего имущества, которая в виде определенной денежной суммы подлежит взносу в казну, и обязан регулярно перечислять эту сумму в пользу государства, так как иначе были бы нарушены права и охраняемые законом интересы других лиц, а также государства.

Правоотношения по уплате обязательных платежей основаны на властном подчинении одной стороны другой. Они предполагают субординацию сторон, одной из которых - уполномоченному органу, действующему от имени государства, принадлежит властное полномочие, а другой - плательщику - обязанность повиновения. Требование государственного органа и обязательство по уплате обязательного платежа следуют не из договора, а из закона. С публично-правовым характером обязательного платежа, государственной казны и с фискальным суверенитетом государства связаны законодательная форма учреждения обязательного платежа, обязательность и принудительность его изъятия, односторонний характер обязательств. Вследствие этого споры по данной категории дел находятся в рамках публичного, а не гражданского права.

Предполагается, что публичные обязанности исполняются добровольно и самостоятельно. В силу тех или иных причин такая обязанность может быть не исполнена в полном объеме и в установленный срок. В этом случае исполнение публичных обязанностей, к которым также относится полная и своевременная уплата налогов и других обязательных платежей, обеспечивается действиями административных органов, применением ответственности. Взыскание обязательного платежа не может расцениваться как произвольное лишение собственника его имущества - оно представляет собой законное изъятие части имущества, вытекающее из конституционной публично-правовой обязанности.

Еще одним способом понуждения к выполнению обязанности по уплате обязательных платежей является взыскание этих платежей с гражданина или юридического лица по решению суда. Такой способ дает возможность судебного контроля за соблюдением прав граждан, организаций в этих правоотношениях.

К обязательным платежам относятся налоги, сборы и иные обязательные взносы в бюджет соответствующего уровня и во внебюджетные фонды, уплачиваемые в порядке и на условиях, которые определены законодательством Российской Федерации.

В качестве примеров обязательных платежей можно назвать:

- налоги, сборы, предусмотренные ст. 13 - 15 НК;

- страховые взносы в Пенсионный фонд РФ на обязательное пенсионное страхование, Фонд социального страхования РФ на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования на обязательное медицинское страхование

<1>;

- обязательные страховые взносы страхователей на осуществление обязательного страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний <2>;
- таможенные платежи, предусмотренные [ст. 70](#) Таможенного кодекса Таможенного союза <3>.

<1> [Статья 1](#) Закона о страховых взносах.

<2> [Статья 20](#) Закона об обязательном социальном страховании.

<3> Таможенный [кодекс](#) Таможенного союза (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27 ноября 2009 г. N 17) // Собрание законодательства РФ. 2010. N 50. Ст. 6615.

К обязательным платежам можно отнести и другие платежи, подлежащие уплате в силу закона за использование тех или иных общегосударственных ресурсов (например, плата за радиочастотный спектр <1>, за негативное воздействие на окружающую среду <2> и др.).

<1> Федеральный [закон](#) от 7 июля 2003 г. N 126-ФЗ "О связи" // Там же. 2003. N 28. Ст. 2895.

<2> Федеральный [закон](#) от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" // Там же. 2002. N 2. Ст. 133.

§ 2. Подведомственность и подсудность административных дел о взыскании обязательных платежей и санкций

Как уже отмечалось, административные органы обладают большими возможностями по получению с плательщика обязательного платежа. Вместе с тем в современном законодательстве названы случаи, при которых органы, наделенные функцией контроля за уплатой обязательных платежей, вправе взыскать задолженность по обязательным платежам, санкциям, пеням в судебном порядке.

В частности, такое правило в отношении задолженности физического лица, не являющегося индивидуальным предпринимателем, предусмотрено [ст. 48](#) НК в части налогов, сборов, пеней этого физического лица. В отношении организаций, индивидуальных предпринимателей такой судебный порядок взыскания предусмотрен [п. 2 ст. 45, ст. 47 НК, ст. 150](#) Федерального закона "О таможенном регулировании в Российской Федерации" <1>. Аналогичные правила предусмотрены для взыскания недоимки в случае неуплаты или неполной уплаты различных страховых взносов <2> и других платежей. Во всех случаях судебный порядок допустим, если федеральным законом не предусмотрен иной порядок взыскания обязательных платежей и санкций.

<1> Федеральный [закон](#) от 27 ноября 2010 г. N 311-ФЗ "О таможенном регулировании в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2010. N 48. Ст. 6252.

<2> [Статья 18](#) Закона о страховых взносах, [ст. 22.1](#) Закона об обязательном социальном страховании.

Рассмотрение таких категорий дел в суде первой инстанции осуществляется:

- районными, гарнизонными судами - по требованиям к гражданам, организациям (до введения в действие [КАС](#) данные споры рассматривали и мировые судьи через процедуру приказного производства. В настоящее время в законодательном порядке рассматривается вопрос о введении приказного производства мировых судей по данной категории дел. При принятии изменений в [КАС](#) мировые судьи будут наделены компетенцией по рассмотрению этих дел);
- арбитражными судами субъектов РФ - по требованиям к организациям, индивидуальным предпринимателям в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности.

§ 3. Особенности возбуждения производства по административному делу об уплате обязательных платежей и санкций

Взыскание обязательных платежей в судебном порядке является мерой, которая применяется после реализации административным органом своих полномочий по взысканию платежа во внесудебном порядке ([ст. 104](#) НК) или если отсутствует иной порядок. Помимо недоимки в судебном порядке взыскиваются пени и санкции.

Административное исковое заявление о взыскании с физических лиц обязательных платежей подается в суд, если:
- не исполнено требование заявителя об уплате взыскиваемой суммы в добровольном порядке;
- пропущен указанный в таком требовании срок уплаты.

По заявлению о взыскании обязательных платежей с юридических лиц, индивидуальных предпринимателей взыскание производится, в частности:

- с лицевых счетов организаций, если сумма недоимки превышает 5 млн. руб.;

- с некоторых видов организаций, если недоимка по акту налоговой проверки числится более трех месяцев;

- с организаций или индивидуальных предпринимателей, если их обязанность по уплате налога основана на изменении налоговым органом юридической квалификации сделки, совершенной налогоплательщиком, или статуса и характера деятельности этого налогоплательщика;

- с организаций и индивидуальных предпринимателей, если их обязанность по уплате налога возникла по результатам проверок полноты исчисления и уплаты налогов в связи с совершением сделок между взаимозависимыми лицами;

- если не реализована процедура взыскания налога (сбора), взноса за счет имущества плательщика - организации или индивидуального предпринимателя;

- в других предусмотренных законом случаях ([ст. 45 - 48](#) НК).

Во всех случаях для обращения в суд требуется факт неисполнения требования заявителя об уплате задолженности в добровольном порядке или факт пропуска указанного в требовании срока уплаты.

Заявление подается в суд по месту жительства гражданина или по месту нахождения организации.

Правом на обращение в суд с административным иском о взыскании обязательного платежа, пени обладают только те государственные органы, органы местного самоуправления, которые наделены федеральным законом функцией контроля за уплатой обязательных платежей. В частности, к таким органам относятся налоговые и таможенные органы, органы Пенсионного фонда РФ, Фонд социального страхования РФ <1>, надзорные органы.

<1> См., например, решения Арбитражного суда Челябинской области от 6 ноября 2014 г. по делу N А76-16906/2014, Арбитражного суда г. Москвы от 19 декабря 2012 г. по делу N А40-40902/12-119-393 // <http://kad.arbitr.ru/>.

По данной категории дел установлен общий сокращенный срок для обращения в суд с административным иском заявлением. В соответствии с **ч. 2 ст. 286 КАС** административное исковое заявление о взыскании обязательных платежей и санкций может быть подано в суд в течение шести месяцев со дня истечения срока исполнения требования об уплате обязательных платежей и санкций. При этом в силу **п. 1 ст. 48 НК** налоговый (таможенный) орган в этот срок вправе подать заявление в суд, если общая сумма налога, сбора, пеней, штрафов, подлежащая взысканию с физического лица, превышает 3 тыс. руб. <1>. В отношении взыскания с юридических лиц, индивидуальных предпринимателей этот срок применим к тем обязательным платежам, по которым не установлены иные порядок и сроки взыскания.

<1> По страховым взносам указанная выше сумма равна 500 руб.

Если в течение трех лет со дня истечения срока исполнения самого раннего требования об уплате налога, сбора, пеней, штрафов, учитываемого налоговым органом (таможенным органом) при расчете общей суммы налога, сбора, пеней, штрафов, подлежащей взысканию с физического лица, такая сумма налогов, сборов, пеней, штрафов превысила 3 тыс. руб., налоговый орган (таможенный орган) обращается в суд с заявлением о взыскании в течение шести месяцев со дня, когда указанная сумма превысила 3 тыс. руб.

Если в течение трех лет со дня истечения срока исполнения самого раннего требования об уплате налога, сбора, пеней, штрафов, учитываемого налоговым органом (таможенным органом) при расчете общей суммы налога, сбора, пеней, штрафов, подлежащей взысканию с физического лица, такая сумма налогов, сборов, пеней, штрафов не превысила 3 тыс. руб., налоговый орган (таможенный орган) обращается в суд с заявлением о взыскании в течение шести месяцев со дня истечения указанного трехлетнего срока.

В случае если налоговым органом не реализована процедура взыскания налога за счет имущества налогоплательщика-организации или индивидуального предпринимателя, **п. 1 ст. 47 НК** предусмотрен двухлетний срок для обращения в суд, который исчисляется со дня истечения срока исполнения требования об уплате налога.

Законодателем могут быть предусмотрены и иные специальные сроки для обращения в суд контрольными органами.

Пропущенный по уважительной причине срок подачи административного искового заявления о взыскании обязательных платежей и санкций может быть восстановлен судом. Факт пропуска срока или отказ в его восстановлении служит основанием для отказа в удовлетворении заявления. Во всяком случае, обстоятельства пропуска срока подлежат выяснению судом. Данное правило применимо и для заявлений, направленных в арбитражный суд (**ст. 214 АПК**).

Статья 287 КАС, ст. 214 АПК устанавливают требования к административному искому заявлению о взыскании обязательных платежей и санкций. Такое заявление должно быть оформлено в соответствии с требованиями **ч. 1 ст. 125 КАС, ст. 125 АПК** и подписано руководителем (заместителем руководителя) контрольного органа, от имени которого подано заявление.

Помимо общих требований в административном иском заявлении по данной категории дел должны быть указаны:

- 1) сведения, предусмотренные **п. 1 - 3, 5 и 8 ч. 2 ст. 125 КАС, ст. 125 АПК**;
- 2) наименование обязательного платежа, подлежащего взысканию, размер денежной суммы, составляющей платеж, и ее расчет;
- 3) положения федерального закона или иного нормативного правового акта, предусматривающие уплату обязательного платежа;
- 4) сведения о направлении требования об уплате платежа в добровольном порядке, о действиях по взысканию обязательного платежа;
- 5) размер и расчет денежной суммы, составляющей санкцию, если она имеет имущественный характер, и положения нормативного правового акта, устанавливающие санкцию.

К административному искому заявлению о взыскании обязательных платежей и санкций прилагаются документы, подтверждающие указанные в административном иском заявлении обстоятельства, включая копию направленного административным истцом требования об уплате взыскиваемого платежа в добровольном порядке; доверенность или иные документы, подтверждающие полномочия на подписание административного искового заявления; документы, указанные в **п. 1 ч. 1 ст. 126 КАС, ст. 126 АПК**.

Судья возвращает заявление в случаях, предусмотренных **ст. 129 КАС, ст. 129 АПК**; оставляет заявление без рассмотрения в случаях, указанных в **ст. 196 КАС, ст. 148 АПК**; оставляет заявление без движения по правилам **ст. 130 КАС, ст. 128 АПК**.

Соответствующее требованиям по форме и содержанию административное исковое заявление принимается судьей к производству, о чем выносится определение.

По заявлению истца суд может принять меры предварительной защиты в порядке, предусмотренном **гл. 7 КАС**, либо обеспечительные меры в порядке, установленном **гл. 8 АПК**. Суд вправе наложить арест на имущество ответчика в размере, не превышающем объема заявленных требований.

Являются нередкими случаи, когда в рамках дел данной категории заявляются и рассматриваются встречные требования о признании недействительным решения административного органа о взыскании обязательного платежа, пени, санкции.

§ 4. Особенности рассмотрения административного дела о взыскании обязательных платежей и санкций

Административные дела о взыскании обязательных платежей и санкций рассматриваются судом по общим правилам административного искового производства, предусмотренным КАС, с особенностями, установленными в **гл. 32 КАС, гл. 26 АПК**.

Дела рассматриваются судьей единолично в срок не более трех месяцев со дня подачи соответствующего административного искового заявления, включая время на подготовку к судебному разбирательству и принятие решения (**ст. 289 КАС, ст. 215 АПК**).

В порядке подготовки к судебному разбирательству суд определяет круг лиц, участвующих в деле, обстоятельства, необходимые для разрешения спора, нормативные правовые акты, подлежащие применению. Суд принимает меры к примирению сторон (**ст. 137 КАС, гл. 15 АПК**).

Извещение сторон производится судом в порядке, предусмотренном **гл. 9 КАС, гл. 12 АПК**.

При рассмотрении административных дел о взыскании обязательных платежей и санкций суд проверяет полномочия органа, обратившегося с требованием о взыскании обязательных платежей и санкций, выясняет, соблюден ли срок обращения в суд, если такой срок предусмотрен федеральным законом или иным нормативным правовым актом, и имеются ли основания для взыскания суммы задолженности и наложения санкций, а также проверяет правильность осуществленного расчета и рассчитанного размера взыскиваемой денежной суммы (**ч. 6 ст. 289 КАС**) <1>.

<1> См., например: решение Арбитражного суда Калининградской области от 5 сентября 2013 г. по делу N А21-5489/13; Определение Арбитражного суда Орловской области от 30 января 2012 г. по делу N А48-14/2012; решение Арбитражного суда г. Москвы от 31 июля 2014 г. по делу N А40-36695/14 // <http://kad.arbitr.ru/>.

Помимо изложенного суду необходимо проверить процедуру действий контрольного органа по взысканию платежа, санкций, срок давности и другие обстоятельства при взыскании санкций <1>.

<1> См.: решение Череповецкого городского суда Вологодской области от 4 декабря 2013 г. по делу N 2-КГ14-3 // <http://www.sudrf.ru/>.

Следует уделить особое внимание распределению бремени доказывания. Обязанность доказывания обстоятельств, послуживших основанием для взыскания обязательных платежей и санкций, возлагается на административного истца. Вместе с тем административный ответчик не освобождается от доказывания обстоятельств, свидетельствующих об отсутствии обязанности по уплате обязательного платежа.

При необходимости суд может истребовать доказательства по своей инициативе.

В процессе судебного разбирательства рассмотрение дел может быть приостановлено (гл. 16 КАС, гл. 17 АПК), отложено (ст. 152 КАС, ст. 158 АПК).

Рассмотрение дела по существу оканчивается принятием определения о прекращении производства по делу (гл. 17 КАС, гл. 18 АПК), об оставлении заявления без рассмотрения (гл. 18 КАС, гл. 17 АПК) или принятием решения по существу спора.

§ 5. Особенности судебного решения по административному делу о взыскании обязательных платежей и санкций

Решение суда по данной категории споров должно соответствовать требованиям, установленным в ст. 290 и гл. 15 КАС или гл. 20, ст. 216 АПК.

При удовлетворении требования о взыскании обязательных платежей и санкций в резолютивной части решения суда также должны быть указаны в соответствии с ч. 2 ст. 290 КАС, ст. 216 АПК:

1) фамилия, имя и отчество (при наличии) лица, обязанного уплатить денежную сумму, составляющую задолженность, его место жительства; наименование организации, сведения о ее государственной регистрации, местонахождении; ИНН;

2) общий размер подлежащей взысканию денежной суммы с определением отдельно основной задолженности, пени и санкций;

3) указание на распределение судебных расходов.

Решение суда может быть обжаловано в апелляционном, кассационном и надзорном порядке по правилам, предусмотренным разд. VII КАС и разд. VI АПК.

Упрощенное производство производится по делам этой категории по правилам гл. 33 КАС, гл. 29 АПК.

Решения по данной категории дел исполняются согласно общим правилам.

Глава XVII. ПРОИЗВОДСТВО ПО АДМИНИСТРАТИВНЫМ ДЕЛАМ О ЗАЩИТЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ И ПРАВА НА УЧАСТИЕ В РЕФЕРЕНДУМЕ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СУДАХ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ

§ 1. Общая характеристика производства по административным делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме

1. Право на обращение в суд. Право избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также право участвовать в референдуме относятся к числу основных политических прав, признаваемых и гарантируемых Конституцией РФ (ст. 32) и международным правом (Всеобщая декларация прав человека, Конвенция о защите прав человека и основных свобод, Международный пакт о гражданских и политических правах <1>, Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека <2>, Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах - участниках СНГ <3> и др.).

<1> Международный пакт от 16 декабря 1966 г. "О гражданских и политических правах" // Бюллетень Верховного Суда РФ, 1994. N 12.

<2> Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (заключена в Минске 26 мая 1995 г.) // Собрание законодательства РФ, 1999. N 13. Ст. 1489.

<3> Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах - участниках Содружества Независимых Государств (заключена в г. Кишиневе 7 октября 2002 г.) // Там же. 2005. N 48. Ст. 4971.

Важнейшей гарантией в механизме реализации избирательных прав и права на участие в референдуме является защита соответствующих прав, к числу основных форм которой традиционно относят международную и государственную формы защиты <1>.

<1> По вопросам защиты избирательных прав и права на участие в референдуме см., например: Матейкович М.С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации: проблемы теории и практики: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2003; Кончева В.А. Судебное рассмотрение дел, возникающих из отношений, связанных с осуществлением избирательных прав в России и Германии: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007; Родионова Е.Ю. Административно-правовая защита избирательных прав граждан в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007; Иванова Е.Л. Обеспечение избирательных прав конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2015 и др.

В связи с восприятием правовой системой России общепризнанных принципов и норм международного права существенное значение приобретают международные стандарты защиты избирательных прав и соответствующая им прецедентная практика органов конвенционного контроля, в частности ЕСПЧ <1>.

<1> См., например, Постановления ЕСПЧ от 4 июля 2013 г. по делу "Анчугов и Гладков (Anchugov and Gladkov) против Российской Федерации" (жалобы N 11157/04, 15162/05), от 19 июня 2012 г. по делу "Коммунистическая партия

России и другие (Communist party of Russia and Others) против Российской Федерации" (жалоба N 29400/05), от 19 июля 2007 г. по делу "Краснов и Скуратов (Krasnov and Skuratov) против Российской Федерации" (жалобы N 17864/04, 21396/04) и др. // СПС "КонсультантПлюс".

В юрисдикционной системе Российской Федерации защита избирательных прав реализуется в судебном и административном порядках. Судебный порядок защиты избирательных прав осуществляется посредством конституционного и административного судопроизводства КС РФ, конституционными (уставными) судами субъектов РФ, ВС РФ, судами общей юрисдикции. Административный порядок защиты избирательных прав предусматривает возможность обжалования решений и действий (бездействия) нижестоящих избирательных комиссий и их должностных лиц, нарушающих избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме, в вышестоящую избирательную комиссию.

Институт судебной защиты избирательных прав направлен на обеспечение эффективной защиты избирательных прав в контексте права на судебную защиту, гарантированного Конституцией РФ (ст. 10, 18 и 46), и принципа справедливого правосудия, закрепленного в п. 1 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, а также судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий в сфере избирательных правоотношений.

Необходимость обособления норм, регулирующих судебную защиту избирательных прав, в рамках отдельной главы обусловлена присущей избирательным правоотношениям спецификой субъектного состава, предмета защиты и сроков. При этом необходимо учитывать, что оспаривание нормативных правовых актов по вопросам реализации избирательных прав и права на участие в референдуме осуществляется по правилам [гл. 21 КАС](#) <1>.

<1> В юридической литературе высказаны различные подходы к вопросу о правовой природе производства по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме. В соответствии с первым подходом предлагается выделить в рамках гражданского процессуального права особую категорию исков о защите избирательных прав, особенности рассмотрения которых должны предусматриваться не нормами гражданского процессуального права, а нормами конституционного законодательства в целях преодоления противоречий между нормами конституционного и гражданского процессуального законодательства (см.: Матейкович М.С. Указ. соч. С. 47 - 49). Сторонники второго подхода высказываются за необходимость сохранения отдельного производства по делам о защите избирательных прав в системе процессуального законодательства (см.: Кончева В.А. Указ. соч. С. 14 - 16). Третья позиция сводится к отсутствию необходимости выделения правил рассмотрения дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме в отдельной главе, поскольку процессуальная специфика рассмотрения данной категории дел могла бы найти отражение в рамках производства по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, местного самоуправления либо производства по делам об оспаривании нормативных правовых актов (см.: Слепченко Е.В. Гражданское судопроизводство: проблемы единства и дифференциации. СПб., 2011. С. 134 - 135).

2. Источники правового регулирования. Порядок осуществления административного судопроизводства по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме регулируется [КАС](#) и законодательством о выборах и референдуме, а именно:

- [Законом](#) о референдуме;
- Федеральным [законом](#) от 26 ноября 1996 г. N 138-ФЗ "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" <1>;
- [Законом](#) об основных гарантиях избирательных прав;
- Федеральным [законом](#) от 10 января 2003 г. N 19-ФЗ "О выборах Президента Российской Федерации" <2>;
- Федеральным [законом](#) от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" <3>;
- [Законом](#) о выборах депутатов;
- Федеральным [законом](#) от 22 февраля 2014 г. N 20-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" <4> и др.

<1> Собрание законодательства РФ. 1996. N 49. Ст. 5497.

<2> Там же. 2003. N 2. Ст. 171.

<3> Там же. N 40. Ст. 3822.

<4> Там же. 2014. N 8. Ст. 740.

К числу источников правового регулирования также необходимо отнести акты КС РФ по вопросам защиты избирательных прав и права на участие в референдуме.

В период регулирования производства по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме [ГПК](#) было принято [Постановление](#) Пленума ВС РФ от 31 марта 2011 г. N 5 "О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации". Представляется, что до принятия ВС РФ разъяснений по вопросам применения [гл. 24 КАС](#) указанное Постановление может применяться в части, не противоречащей данному Кодексу.

3. Субъекты права на обращение в суд. В соответствии со [ст. 239 КАС](#) к числу административных истцов, обладающих правом в установленном гл. 24 указанного Кодекса порядке обратиться в суд, относятся следующие категории субъектов:

- 1) избиратели ([подп. 18 ст. 2 Закона](#) об основных гарантиях избирательных прав);
- 2) участники референдума ([подп. 60 ст. 2 Закона](#) об основных гарантиях избирательных прав);
- 3) кандидаты и их доверенные лица ([подп. 35, 36 ст. 2, ст. 43 Закона](#) об основных гарантиях избирательных прав);
- 4) избирательные объединения и их доверенные лица ([подп. 25 ст. 2, ст. 43 Закона](#) об основных гарантиях избирательных прав);
- 5) политические партии, их региональные отделения и иные структурные подразделения ([ст. 3 Закона](#) о политических партиях);
- 6) другие общественные объединения ([подп. 25 ст. 2 Закона](#) об основных гарантиях избирательных прав);
- 7) инициативные группы по проведению референдума и их уполномоченные представители, иные группы участников референдума и их уполномоченные представители ([ст. 4, 15 Закона](#) о референдуме);
- 8) наблюдатели ([подп. 42, 43 ст. 2, п. 3, 4, 6, 7 ст. 30 Закона](#) об основных гарантиях избирательных прав);
- 9) члены избирательной комиссии, комиссии референдума ([ст. 29 Закона](#) об основных гарантиях избирательных прав);
- 10) избирательная комиссия, комиссия референдума ([подп. 21 - 24, 38 - 41 ст. 2 Закона](#) об основных гарантиях избирательных прав, [п. 8 ч. 2 ст. 4 Закона](#) о референдуме);

- 11) прокурор (ч. 6 ст. 239 КАС);
- 12) органы государственной власти, органы местного самоуправления (подп. 47 - 49 ст. 2 Закона об основных гарантиях избирательных прав);
- 13) указанные в ч. 14 ст. 239 КАС группы депутатов, обладающие правом на обращение в суд с административным иском заявлением о расформировании избирательной комиссии (комиссии референдума).

Специфика административной процессуальной правоспособности по делам рассматриваемой категории выражается в том, что КАС дифференцирует возможность обращения указанных лиц в суд в зависимости от их правового положения в регулируемых законодательством о выборах и референдуме правоотношениях <1>. В частности, избиратели, участники референдума, кандидаты и их доверенные лица, избирательные объединения и их доверенные лица, политические партии, их региональные отделения и иные структурные подразделения, другие общественные объединения, инициативные группы по проведению референдума и их уполномоченные представители, иные группы участников референдума и их уполномоченные представители вправе в порядке гл. 24 КАС обращаться в суд за защитой принадлежащих им избирательных прав и права на участие в референдуме (ч. 1 и 2 ст. 239 КАС). Наблюдатели, члены избирательной комиссии (комиссии референдума) вправе оспаривать в суде решения, действия (бездействие), нарушающие соответственно права наблюдателей, членов таких комиссий, связанные с осуществлением ими своих полномочий (ч. 3 и 4 упомянутой статьи). Административная процессуальная правоспособность избирательных комиссий (комиссий референдума) определяется с учетом их полномочий, предусмотренных законодательством о выборах и референдуме (ч. 5 названной статьи). Прокурор вправе обратиться в суд в защиту избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации в случаях, предусмотренных ст. 239 и ч. 1 ст. 39 КАС. В отношении отдельных требований, рассматриваемых по правилам гл. 24 КАС, закрепляются исчерпывающие перечни лиц, которые вправе обращаться в суд с соответствующими административными исковыми заявлениями (ч. 7 - 15 ст. 239 КАС).

<1> По вопросам реализации права избирателей на обращение в суд за защитой своих избирательных прав в связи с состоявшимся голосованием, права наблюдателей от политических партий на обжалование в суд решений и действий (бездействия) избирательных комиссий, нарушающих права непосредственно самих наблюдателей, связанные с осуществлением ими полномочий по наблюдению за выборами, права регионального отделения политической партии на обращение в суд с заявлением о защите своих избирательных прав, связанных с участием в соответствующих выборах в качестве избирательного объединения, а также с заявлением о защите прав и законных интересов самой политической партии в случае, если это допускается уставом политической партии, см. правовые позиции, сформулированные в [Постановлении](#) КС РФ от 22 апреля 2013 г. N 8-П (Собрание законодательства РФ. 2013. N 18. Ст. 2292).

Таким образом, определение круга лиц, наделенных в установленном гл. 24 КАС порядке правом обратиться в суд, и их процессуального положения должно осуществляться во взаимосвязи с законодательством о выборах и референдуме в целях исключения возможности отказа в судебной защите лицам, являющимся участниками избирательных правоотношений.

Предъявление административного искового заявления лицом, не имеющим права на обращение в суд по рассматриваемой категории дел в соответствии с гл. 24 КАС, влечет отказ в принятии поданного административного искового заявления по основаниям и в порядке, которые предусмотрены ст. 128 КАС. Установление указанного обстоятельства после возбуждения производства по делу влечет за собой прекращение производства по делу по правилам гл. 17 КАС (ч. 1 ст. 242 КАС).

4. Сроки обращения за судебной защитой. КАС устанавливает специальные сроки обращения в суд с административными исковыми заявлениями о защите избирательных прав и права на участие в референдуме. Эти сроки связаны со сроками совершения избирательных действий и действий по организации и проведению референдумов, установленными соответственно в законодательстве о выборах и референдуме.

Статья 240 КАС называет два вида сроков. Во-первых, это общий срок подачи административных исковых заявлений о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, который составляет три месяца (ч. 1 упомянутой статьи). Он исчисляется со дня, когда административному истцу стало известно (или должно было стать известно) о нарушении его избирательных прав или права на участие в референдуме, законодательства о выборах и референдуме, и может быть продлен судом в случае его пропуска.

Во-вторых, это специальные (сокращенные) сроки подачи административных исковых заявлений, которые распространяются на определенные виды избирательных споров, перечисленные в ч. 2 - 6 ст. 240 КАС. В отличие от общего трехмесячного срока начало течения специальных сроков определяется конкретным событием или периодом времени до наступления дня голосования, безотносительно того, знал ли административный истец в соответствующий момент времени о нарушении своих прав. Кроме того, специальные сроки во всех случаях являются пресекательными: они не могут быть восстановлены независимо от причин пропуска. К административным исковым заявлениям о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, которые должны быть поданы с соблюдением специальных (сокращенных) сроков, КАС относит следующие:

- об отмене решения избирательной комиссии или комиссии референдума об итогах голосования - в течение 10 дней со дня принятия решения об итогах голосования (ч. 2 ст. 240);

- об отмене решения избирательной комиссии или комиссии референдума о результатах выборов или референдума - в течение трех месяцев со дня официального опубликования результатов соответствующих выборов, референдума (ч. 3 ст. 240);

- об оспаривании решения избирательной комиссии или комиссии референдума о регистрации кандидата, списка кандидатов или инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума; решения об отказе в такой регистрации, решения о заверении или об отказе в заверении списка кандидатов, списка кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам - в течение 10 дней со дня принятия соответствующей комиссией обжалуемого решения (ч. 4 ст. 240);

- об отмене регистрации кандидата, списка кандидатов - не позднее чем за восемь дней до дня голосования (ч. 5 ст. 240);

- о расформировании избирательной комиссии, комиссии референдума - в данном случае срок подачи административного искового заявления зависит от статуса комиссии. Заявление о расформировании комиссии, организующей выборы (референдум), может быть подано только после окончания избирательной кампании или кампании референдума, но не позднее чем через три месяца с момента такого окончания. В эти же сроки, а также не позднее чем за 30 дней до дня голосования может быть подано заявление о расформировании любой другой избирательной комиссии или комиссии референдума. В случае же проведения повторного голосования заявление о расформировании участковой комиссии может быть подано после установления итогов голосования на соответствующем участке, но не позднее чем за семь дней до дня повторного голосования (ч. 6 ст. 240).

Следует отметить, что истечение установленного законом срока подачи административного искового заявления не является основанием для отказа в принятии такого заявления судом, о чем прямо говорится в ч. 8 ст. 240 КАС, а также в п.

1 ст. 78 Закона об основных гарантиях избирательных прав. Причины пропуска, согласно ч. 8 ст. 240 КАС, должны быть выяснены в предварительном судебном заседании или в судебном заседании. Восстановлен судом может быть только общий срок, если суд признает причины его пропуска уважительными (**ч. 9 ст. 240 КАС**). Если уважительные причины пропуска общего срока судом не установлены, а в случае пропуска специального срока - независимо от наличия или отсутствия уважительной причины, суд, рассматривая дело по существу, отказывает в удовлетворении заявленных требований.

Необходимо обратить внимание на то, что сроки для обращения в суд, в том числе специальные, предусмотрены не только КАС, но и нормами материального права - Законом об основных гарантиях избирательных прав и другими законами о выборах. Сроки, установленные в законодательстве о выборах, аналогичны срокам, установленным процессуальным законодательством. Однако порядок исчисления сроков различен. Так, в соответствии с **п. 1 ст. 11.1** Закона об основных гарантиях избирательных прав если какое-либо действие может (должно) осуществляться со дня наступления какого-либо события, то первым днем, в который это действие может (должно) быть осуществлено, является календарная дата наступления соответствующего события, но не ранее времени наступления этого события. Следуя данному правилу, при исчислении, например, 10-дневного срока на оспаривание решения избирательной комиссии о регистрации кандидата (или об отказе в регистрации) первым днем срока следует считать день принятия данного решения. Кроме того, избирательному законодательству неизвестен институт автоматического перенесения даты окончания срока на ближайший следующий рабочий день, если последний день срока приходится на выходной или праздничный день. Это связано с тем, что режим работы избирательных комиссий устанавливается в соответствии с избирательным, а не с трудовым законодательством. По этой причине Закон об основных гарантиях избирательных прав обязывает суды и органы прокуратуры также организовывать свою работу в том числе в выходные дни, чтобы обеспечить своевременное рассмотрение жалоб (**п. 11 ст. 75**).

КАС предусматривает иные правила исчисления тех же сроков: течение процессуального срока, исчисляемого годами, месяцами или днями, начинается на следующий день после даты или наступления события, которыми определено его начало (**ч. 3 ст. 92 КАС**). Согласно **ч. 2 ст. 93 КАС** в случае, если последний день процессуального срока приходится на нерабочий день, днем окончания процессуального срока считается следующий за ним рабочий день.

Ранее подобная законодательная коллизия существовала между **Законом** об основных гарантиях избирательных прав и **ГПК**. При этом Пленум ВС РФ в **Постановлении** "О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" разъяснил, что положения **ст. 11.1** названного Закона "не распространяются на исчисление процессуальных сроков, в том числе на сроки обращения в суд". Таким образом, для исчисления срока подачи административного искового заявления о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации следует руководствоваться требованиями **ст. 92 - 95 КАС**, а не нормами законодательства о выборах.

§ 2. Подведомственность и подсудность административных дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме

1. Подведомственность. КАС и законодательством о выборах и референдуме предусмотрена судебная и административная подведомственность дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме.

ВС РФ и суды общей юрисдикции в порядке административного судопроизводства рассматривают административные дела об оспаривании нормативных правовых актов по вопросам реализации избирательных прав (права на участие в референдуме), а также административные дела о защите избирательных прав и права на участие в референдуме. В частности, указанные суды рассматривают административные дела о признании нормативных правовых актов по вопросам реализации избирательных прав и права на участие в референдуме недействующими, за исключением случаев, если проверка конституционности этих правовых актов в соответствии с **Конституцией** РФ, федеральными конституционными и федеральными законами отнесена к компетенции КС РФ, конституционных (уставных) судов субъектов РФ (**ч. 5 ст. 208 КАС**).

Административный порядок защиты избирательных прав предполагает возможность рассмотрения и разрешения вышестоящими избирательными комиссиями жалоб на нарушения избирательных прав в соответствии с **Законом** об основных гарантиях избирательных прав.

В случаях, предусмотренных законодательством о выборах и референдуме, по делам рассматриваемой категории установлена исключительная подведомственность. Так, например, в соответствии с **п. 6 ст. 76** вышеназванного Закона решение избирательной комиссии о регистрации кандидата (списка кандидатов) может быть отменено только судом.

2. Подсудность. В соответствии с КАС родовая подсудность административных дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме определяется по общему правилу в зависимости от характера заявленных требований, уровня избирательной комиссии, решение, действие (бездействие) которой оспариваются (**ст. 19 - 21 КАС**).

Согласно **п. 1, 7 - 10 ст. 21 КАС** к подсудности ВС РФ в качестве суда первой инстанции отнесены дела: об оспаривании нормативных правовых актов Центральной избирательной комиссии РФ; об оспаривании решений (уклонения от принятия решений) Центральной избирательной комиссии РФ (независимо от уровня выборов, референдума), за исключением решений, оставляющих в силе решения нижестоящих избирательных комиссий, комиссий референдума; об отмене регистрации кандидата на должность Президента РФ, регистрации федерального списка кандидатов, регистрации кандидата, включенного в зарегистрированный федеральный список кандидатов, а также об исключении региональной группы кандидатов из федерального списка кандидатов при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ; о прекращении деятельности инициативной группы по проведению референдума Российской Федерации, инициативной агитационной группы; о расформировании Центральной избирательной комиссии РФ.

В соответствии с **п. 7 - 12 ст. 20 КАС** к подсудности верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области и суда автономного округа в качестве суда первой инстанции отнесены дела: об оспаривании решений (уклонения от принятия решений) избирательных комиссий субъектов РФ (независимо от уровня выборов, референдума), окружных избирательных комиссий по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, окружных избирательных комиссий по выборам в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ, за исключением решений, оставляющих в силе решения нижестоящих избирательных комиссий, комиссий референдума; об отмене регистрации кандидата в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ, выдвинутого по одномандатному избирательному округу; об отмене регистрации кандидата на должность высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ); об отмене регистрации кандидата, в том числе включенного в зарегистрированный список кандидатов, регистрации списка кандидатов на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ; о расформировании избирательных комиссий, за исключением расформирования Центральной избирательной комиссии РФ; об определении срока назначения выборов в органы государственной власти субъектов РФ, а также в органы местного самоуправления.

Исходя из положений [ст. 19 КАС](#) родовая подсудность административных дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме районным судам сформирована по остаточному принципу: районные суды в качестве суда первой инстанции рассматривают все административные дела вышеуказанной категории, за исключением дел, отнесенных федеральными законами к подсудности других судов.

Дела о защите избирательных прав и права на участие в референдуме не отнесены [КАС](#) к подсудности мировых судей и военных судов.

Территориальная подсудность административных исков к избирательной комиссии (комиссии референдума) определяется по месту нахождения соответствующей комиссии ([ч. 1 ст. 22 КАС](#)). Представляется, что все категории избирательных споров должны рассматриваться судами по правилам общей территориальной подсудности, закрепленным в [ст. 22 КАС](#), поскольку [гл. 24 КАС](#) не содержит специальных предписаний относительно подсудности дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме. При этом дела рассматриваемой категории не отнесены данным Кодексом к исключительной подсудности ([ст. 23 КАС](#)).

Предъявление административного искового заявления с нарушением правил родовой и территориальной подсудности административных дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме влечет возвращение соответствующего заявления ([п. 2 ч. 1 ст. 129 КАС](#)), а в случае, если указанное обстоятельство выяснилось при рассмотрении административного дела, суд передает административное дело на рассмотрение другого суда, к подсудности которого оно отнесено законом ([п. 2 ч. 2 ст. 27 КАС](#)).

§ 3. Порядок рассмотрения административных дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме

1. Процессуальные особенности рассмотрения. Порядок рассмотрения административных дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме определяется общими правилами производства в суде первой инстанции с учетом специальных предписаний, предусмотренных [гл. 24 КАС](#). К числу основных процессуальных особенностей рассмотрения данной категории административных дел можно отнести:

- особый состав лиц, участвующих в деле ([ст. 239 КАС](#));
- сокращенные сроки рассмотрения и разрешения дел, включая сокращенные сроки принятия судом решений по отдельным категориям избирательных споров ([ст. 241 КАС](#));
- специальные основания прекращения судебного производства по административному делу ([ч. 2 ст. 242 КАС](#));
- специфику мер предварительной защиты ([ч. 5 ст. 243 КАС](#));
- недопустимость рассмотрения дел указанной категории по правилам упрощенного (письменного) производства ([ч. 6 ст. 243 КАС](#)), а также возможность заключения соглашения о примирении в порядке [ст. 137 КАС](#).

По общему правилу административные дела данной категории рассматриваются в суде первой инстанции судьей единолично, за исключением дел о расформировании избирательных комиссий, комиссий референдума, а также об оспаривании решений (уклонения от принятия решений) Центральной избирательной комиссии РФ о результатах выборов Президента РФ, о результатах выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, о результатах референдума Российской Федерации, которые рассматриваются судом коллегиально в составе трех судей ([ч. 2 ст. 29](#) и [ч. 2 ст. 243 КАС](#)).

О принятии к производству суда административного искового заявления о признании незаконными решения, действия (бездействия) избирательной комиссии, комиссии референдума суд информирует вышестоящую избирательную комиссию. При этом КАС не выделяет вышестоящую избирательную комиссию в качестве самостоятельного участника административного судопроизводства по данной категории дел. Исключение предусмотрено в [ч. 4 ст. 243 КАС](#), которая предусматривает обязательное участие представителя территориальной комиссии (при проведении муниципальных выборов, референдума - представителя комиссии, организующей соответствующие муниципальные выборы, референдум) по административным делам об оспаривании избирателем, участником референдума решения участковой избирательной комиссии, комиссии референдума об итогах голосования. Кроме того, КАС закрепил право суда привлечь Центральную избирательную комиссию РФ в лице ее представителя к участию в административном деле о защите избирательных прав и права на участие в референдуме для дачи заключения по этому делу.

По ходатайству лиц, участвующих в деле, либо по собственной инициативе суд вправе привлечь к участию в деле любых заинтересованных лиц, права и обязанности которых могут быть затронуты судебным актом. Так, например, при рассмотрении поданного в соответствии с [ч. 11 ст. 239 КАС](#) зарегистрированным кандидатом административного искового заявления об отмене решения о регистрации кандидата, зарегистрированного по тому же избирательному округу, к участию в деле в качестве заинтересованного лица должен быть привлечен также кандидат, решение о регистрации которого оспаривается.

По административным делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме могут применяться меры предварительной защиты по административному иску, предусмотренные [гл. 7 КАС](#), но с учетом ограничений, установленных в [гл. 24](#) данного Кодекса. В частности, КАС запрещает налагать арест на избирательную документацию, в том числе на избирательные бюллетени и бюллетени для голосования на референдуме, списки избирателей или списки участников референдума. Не допускается изъятие избирательной документации. Не существует и такой меры предварительной защиты, как приостановление деятельности избирательных комиссий или комиссий референдума. Не допускается прибегать к наложению запрета на осуществление избирательными комиссиями или комиссиями референдума установленных законом действий по подготовке и проведению выборов или референдума.

2. Сроки рассмотрения. КАС устанавливает не только специальные сроки обращения в суд, но и специальные сроки рассмотрения дел данной категории судами, а в ряде случаев и специальные (предельные) сроки вынесения решений об удовлетворении заявленных требований. Сроки рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме зависят от стадии избирательного или референдумного процесса и характера заявленных требований.

В отношении заявлений, поступивших после дня голосования или после окончания избирательной кампании, в том числе заявлений, касающихся решений избирательных комиссий (комиссий референдума) об итогах голосования и о результатах выборов (референдума), действует общий двухмесячный срок, который начинает течь со дня поступления соответствующего заявления в суд ([ч. 3 ст. 241 КАС](#)).

В отношении заявлений, поступивших в суд в период избирательной кампании (кампании референдума) до дня голосования, действует сокращенный срок их рассмотрения и вынесения по ним решений. Он составляет пять дней со дня поступления заявления в суд (если факты, содержащиеся в заявлении, требуют проверки, срок может быть увеличен до 10 дней), при этом дело должно быть разрешено по существу не позднее дня, предшествующего дню голосования. Если же заявление поступает в день голосования либо в день, предшествующий дню голосования, либо в день, следующий за днем голосования, оно должно быть рассмотрено судом немедленно ([ч. 1 ст. 241 КАС](#)).

Помимо названных сроков [ст. 241 КАС](#) предусматривает ряд специальных сроков рассмотрения отдельных заявлений, а также вынесения судебных решений об удовлетворении определенных требований. Так, заявления об

ошибках и о неточностях в списках избирателей (участников референдума) рассматриваются судом первой инстанции в течение трех дней со дня поступления в суд, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а заявления, поступившие в день голосования, - немедленно (ч. 2 ст. 241 КАС). Решение об удовлетворении административного искового заявления об отмене регистрации кандидата, списка кандидатов может быть принято судом первой инстанции не позднее чем за пять дней до дня голосования (ч. 4 ст. 241 КАС); решение об удовлетворении административного искового заявления об отмене регистрации инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума принимается судом не позднее чем за три дня до дня голосования (ч. 5 ст. 241 КАС). Решение по заявлению о расформировании избирательной комиссии (комиссии референдума) должно быть принято судом не позднее чем через 14 дней, а в период избирательной кампании (кампании референдума) - не позднее чем через три дня со дня поступления соответствующего заявления в суд (ч. 6 ст. 241 КАС). В ч. 5 - 7 ст. 305 КАС также установлены специальные сроки рассмотрения избирательных споров судами апелляционной инстанции.

Порядок исчисления установленных сроков рассмотрения дел данной категории и вынесения решений устанавливается в гл. 8 КАС. Вместе с тем, если последний день срока рассмотрения дела приходится на нерабочий день, это не влечет переноса дня окончания соответствующего срока на следующий за ним рабочий день. Напротив, согласно ч. 7 ст. 241 КАС в период избирательной кампании, кампании референдума суд обязан рассмотреть дело о защите избирательных прав или права на участие в референдуме в том числе в выходной или нерабочий праздничный день, если последний день срока рассмотрения административного дела приходится на такой день и до этого дня указанное дело не было рассмотрено или не могло быть рассмотрено.

Истечение установленного срока рассмотрения заявления судом не является основанием прекращения производства по делу (ч. 8 ст. 241 КАС). КС РФ обратил на это внимание в Постановлении от 26 декабря 2005 г. N 14-П <1>. Вместе с тем некоторые установленные сроки являются пресекательными в том смысле, что их истечение не позволяет суду вынести решение об удовлетворении заявленных требований, даже если суд придет к выводу о наличии оснований для их удовлетворения. В первую очередь это относится к решениям об отмене регистрации кандидата (списка кандидатов), которые, как было указано ранее, могут быть вынесены не позднее чем за пять дней до дня голосования. С истечением этого срока суд, установив фактические обстоятельства дела, отказывает в удовлетворении заявления и в том случае, когда имеются основания для отмены регистрации кандидата (списка кандидатов).

<1> Собрание законодательства РФ. 2006. N 3. Ст. 337.

3. Прекращение судебного производства. В соответствии со ст. 242 КАС производство по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме может быть прекращено как при наличии общих оснований прекращения производства по административным делам в случаях, предусмотренных ч. 1 данной статьи, так и при наличии специальных оснований прекращения судебного производства по административным делам рассматриваемой категории. При этом необходимо учитывать, что в силу ч. 3 ст. 194 КАС прекращение производства по делу, в том числе по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме, допускается только в случаях, предусмотренных указанным Кодексом.

Специальные основания прекращения производства по административным делам рассматриваемой категории закреплены в ч. 2 ст. 242 КАС. Согласно п. 1 ч. 2 данной статьи производство по административному делу также подлежит прекращению в случае, если до принятия судом решения избирательное объединение исключило из выдвинутого им списка кандидата, совершившего действия, перечисленные в подп. "а" - "в" п. 1 ч. 2 указанной статьи и послужившие поводом для обращения в суд. В данной ситуации необходимо учитывать, что КАС не конкретизирует категории дел о защите избирательных прав, по которым может применяться названное основание прекращения производства по делу, и не ограничивает перечень административных ответчиков.

В силу п. 2 ч. 2 ст. 242 КАС производство по административному делу также подлежит прекращению в случае, если избиратель или участник референдума обратился в суд с заявлением об оспаривании решения, действия (бездействия) участковой избирательной комиссии, комиссии референдума, связанных с установлением итогов голосования на том избирательном участке, участке референдума, на котором он не принимал участия в голосовании на соответствующих выборах, референдуме. Данная норма вытекает из правовой позиции, сформулированной КС РФ, который признал право на оспаривание соответствующего решения, действия (бездействия) участковой избирательной комиссии исключительно за гражданами Российской Федерации, принявшими участие в голосовании на данном избирательном участке <1>.

<1> См.: Постановление КС РФ от 22 апреля 2013 г. N 8-П.

§ 4. Решение суда по административным делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме

1. Общая характеристика. По итогам рассмотрения судом первой инстанции административного дела о защите избирательных прав и права на участие в референдуме по существу выносится судебное решение. Решение по данной категории дел должно соответствовать общим требованиям к решению суда, предусмотренным гл. 15 КАС, с учетом особенностей, установленных гл. 24 данного Кодекса.

По делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме судом принимаются следующие виды решений: об удовлетворении административного иска о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации полностью или в части и признании соответствующих решений, действий (бездействия) незаконными (ч. 1 ст. 244 КАС) либо об отказе в удовлетворении административного иска о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации (ч. 2 названной статьи).

Законодательством о выборах и референдуме могут устанавливаться дополнительные требования к содержанию решения суда, в частности к его резолютивной части. Так, согласно п. 9 ст. 10 Закона об основных гарантиях избирательных прав суд общей юрисдикции по заявлениям избирателей, избирательных объединений, органов государственной власти, органов местного самоуправления, прокурора может определить срок, не позднее которого уполномоченный на то орган или должностное лицо, а в случае их отсутствия - соответствующая избирательная комиссия должны назначить выборы.

Учитывая сокращенные сроки рассмотрения административных дел о защите избирательных прав и апелляционного обжалования судебных решений по названным делам, в ч. 3 и 4 ст. 244 КАС закреплены специальные положения относительно сроков изготовления мотивированного решения суда и способов вручения (направления) участникам процесса копий решений судов по данной категории дел, принятых в том числе до дня голосования в период избирательной кампании, кампании референдума. При этом к числу способов, позволяющих обеспечить скорейшую доставку копий соответствующих решений, по аналогии с ч. 4 ст. 135 КАС можно отнести использование судом любых технических средств связи (телефонной или факсимильной связи, электронной почты и др.), позволяющих контролировать их получение адресатом.

2. Немедленное исполнение. По общему правилу решения судов по административным делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме приводятся в исполнение после вступления их в законную силу. Вместе с тем в целях обеспечения эффективной и своевременной судебной защиты избирательных прав в ч. 6 ст. 244 КАС закреплено положение о немедленном исполнении решения суда о включении гражданина в список избирателей (обязательное немедленное исполнение) и других решений, обращенных судом к немедленному исполнению по правилам ст. 188 КАС (факультативное немедленное исполнение), до вступления соответствующих решений в законную силу. При этом в силу прямого законодательного запрета не может быть обращено к немедленному исполнению решение суда первой инстанции об отмене регистрации кандидата, списка кандидатов, а также об отмене регистрации инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума.

3. Вступление в законную силу. Решение суда по административному делу о защите избирательных прав и права на участие в референдуме вступает в законную силу в общем порядке, предусмотренном ст. 186 КАС. При этом КАС с учетом специфики процессуальных сроков по делам о защите избирательных прав установлены сокращенные сроки подачи апелляционных жалоб, представлений на решения суда по делам данной категории. Так, в силу ч. 3 ст. 298 КАС апелляционные жалоба, представление на решение суда по делу о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации могут быть поданы в течение пяти дней со дня принятия судом решения. Таким образом, КАС предусмотрел общий срок апелляционного обжалования решений по данной категории дел, не дифференцировав его в зависимости от стадии избирательной кампании, в период которой было вынесено решение.

Вступление в законную силу решения суда по рассматриваемой категории дел влечет за собой наступление предусмотренных законодательством о выборах и референдуме материально-правовых последствий. Так, согласно ч. 6 ст. 91 Закона о выборах депутатов одним из оснований аннулирования Центральной избирательной комиссией РФ регистрации федерального списка кандидатов является вступившее в законную силу решение суда о приостановлении деятельности политической партии, выдвинувшей федеральный список кандидатов.

4. Исполнение (реализация). КАС и законодательство о выборах и референдуме предусматривают специальный порядок исполнения (реализации) решений судов по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме <1>. Специфика реализации решений по рассматриваемой категории дел заключается в возможности их принудительного исполнения вне рамок исполнительного производства путем совершения органами государственной власти и местного самоуправления, общественными объединениями, избирательными комиссиями, комиссиями референдума, должностными лицами в пределах их компетенции действий, предусмотренных решением суда. В силу ст. 6 Закона о судебной системе, ч. 8 ст. 5 Закона о судах общей юрисдикции, ст. 16 КАС и п. 3 ст. 75 Закона об основных гарантиях избирательных прав вступившие в законную силу судебные акты являются обязательными для органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, избирательных комиссий, комиссий референдума, организаций, объединений, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, граждан, не требуя какого бы то ни было подтверждения со стороны соответствующих лиц. В связи с этим в целях исполнения судебных решений по рассматриваемой категории дел копия вступившего в законную силу решения суда, которым удовлетворено заявленное требование, или решения, подлежащего немедленному исполнению, незамедлительно направляется руководителю соответствующего органа государственной власти, органа местного самоуправления, общественного объединения, председателю избирательной комиссии, комиссии референдума, должностному лицу (ч. 5 ст. 244 КАС).

<1> О реализации судебных решений как особой исполнительской процедуре см., например: Шумкова И.В. Реализация как вид исполнения судебных актов: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2007.

Судебные решения по данной категории дел приводятся в исполнение в порядке, установленном КАС (разд. VIII) и законодательством о выборах и референдуме, в том числе теми способами и в те сроки, которые указаны судом. При этом действующее законодательство не исключает возможности принудительного исполнения судебных решений по рассматриваемой категории дел в рамках Закона об исполнительном производстве, в частности по правилам его гл. 13.

Глава XVIII. ПРОИЗВОДСТВО ПО АДМИНИСТРАТИВНЫМ ДЕЛАМ ОБ ОСПАРИВАНИИ РЕЗУЛЬТАТОВ ОПРЕДЕЛЕНИЯ КАДАСТРОВОЙ СТОИМОСТИ В СУДАХ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ

§ 1. Общие положения

Процедура оспаривания результатов определения кадастровой стоимости направлена на защиту прав и законных интересов владельцев объектов недвижимости, включая владельцев земельных участков и объектов капитального строительства (зданий, строений, сооружений). Изначально поводом к оспариванию кадастровой стоимости стал п. 12 Правил проведения государственной кадастровой оценки земель, утв. Постановлением Правительства РФ от 8 апреля 2000 г. N 316 <1>, согласно которому споры, возникающие при проведении государственной кадастровой оценки земель, подлежали рассмотрению в судебном порядке. Актуальности этой нормы добавил п. 3 ст. 66 ЗК, принятого в 2001 г., который предусматривал правило установления кадастровой стоимости земельного участка в процентах от его рыночной стоимости. При этом размер этих процентов нигде в нормативных источниках закреплен не был, что породило немало споров как теоретического, так и практического характера. Землевладельцы и землепользователи стали обращаться в суды с заявлениями в порядке производства по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, с требованиями об оспаривании актов субъектов РФ, утверждавших результаты государственной кадастровой оценки. Впервые правовую определенность применительно к судебному порядку оспаривания результатов государственной кадастровой оценки внес Президиум ВАС РФ, когда им было принято Постановление от 28 июня 2011 г. N 913/11 по делу N А27-4849/2010 <2>. Основные правовые позиции коснулись двух утверждений. Во-первых, спор о кадастровой стоимости земельного участка должен был рассматриваться в порядке искового производства. Во-вторых, основанием удовлетворения иска о признании кадастровой стоимости земельного участка равной рыночной являлось определение рыночной стоимости этого участка без проверки правильности и достоверности расчета кадастровой стоимости. Указанное Постановление способствовало развитию позитивной арбитражной практики защиты прав собственников, владельцев и арендаторов земельных участков, подавляющее большинство дел завершалось удовлетворением заявленных исковых требований.

<1> Собрание законодательства РФ. 2000. N 16. Ст. 1709.

<2> Вестник ВАС РФ. 2011. N 11.

В 2014 г. законодатель изменил подведомственность дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости: их рассмотрение было изъято из компетенции арбитражных судов и передано судам общей юрисдикции с

родовой подсудностью на уровне судов субъектов РФ. В этот период произошло переосмысление взглядов на вид судопроизводства, в котором подлежат рассмотрению споры о результатах определения кадастровой стоимости. Принятый КАС закрепил правило рассмотрения этих споров в порядке административного судопроизводства, что нашло отражение в [гл. 25](#) данного Кодекса. При этом отдельные вопросы оспаривания результатов определения кадастровой стоимости освещены в Постановлении Пленума ВС РФ "О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости".

§ 2. Возбуждение производства по административному делу об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости и подготовка дела к судебному разбирательству

1. Участники производства по административному делу. Платность использования земли в Российской Федерации относится к одному из принципов земельного законодательства ([подп. 7 п. 1 ст. 1 ЗК](#)). Формами платы за землю являются арендная плата и земельный налог. При этом независимо от формы внесения платы отправной величиной, из которой производятся расчеты, является кадастровая стоимость земельного участка. Согласно [п. 3 ст. 66 ЗК](#) в случаях определения рыночной стоимости земельного участка кадастровая стоимость этого земельного участка устанавливается равной его рыночной стоимости.

Применительно к отдельным видам объектов капитального строительства кадастровая стоимость является базой для начисления физическим лицам налога на имущество физических лиц ([ст. 402 и 403 НК](#)) и юридическим лицам - налога на имущество организаций ([п. 2 ст. 375, 378.2 НК](#)). Исходя из общих положений налогового законодательства налоги и сборы должны иметь экономическое основание и не могут быть произвольными.

Кадастровая стоимость рассчитывается в процедуре массовой оценки недвижимости, т.е. в процессе определения стоимости при группировании объектов оценки, имеющих схожие характеристики, в рамках которого используются математические и иные методы моделирования стоимости на основе подходов к оценке. Это приводит к тому, что кадастровая стоимость каждого конкретного объекта в отдельности может не учитывать его уникальных особенностей, оказывающих существенное влияние на величину стоимости. В связи с этим [ст. 24.18](#) Закона об оценочной деятельности устанавливает основания для оспаривания результатов определения кадастровой стоимости, а КАС - судебную процедуру.

Исходя из приведенных выше предпосылок законный интерес в уменьшении кадастровой стоимости до размеров рыночной, а следовательно, и право на подачу административного искового заявления имеют следующие субъекты (административные истцы):

- собственники объекта недвижимости;
- лица, владеющие объектом недвижимости на праве постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного наследуемого владения;
- органы государственной власти, органы местного самоуправления - в отношении объектов недвижимости, находящихся в государственной или муниципальной собственности;
- арендаторы недвижимого имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, - в случаях, когда арендная плата исчисляется исходя из кадастровой стоимости объекта недвижимости;
- арендаторы недвижимого имущества, находящегося в собственности граждан и (или) юридических лиц, если арендная плата рассчитывается исходя из кадастровой стоимости этого недвижимого имущества и если согласие собственника на такой пересмотр выражено в договоре либо в иной письменной форме;
- иные лица, если результатами определения кадастровой стоимости затронуты их права и обязанности.

Надлежащим административным истцом может быть не только текущий собственник объекта недвижимости на дату подачи иска, но и бывший собственник. Он вправе обратиться с заявлением о пересмотре кадастровой стоимости, если результатами кадастровой оценки затрагиваются права и обязанности такого лица как налогоплательщика, в налоговом периоде, в котором подано заявление. Например, имеют место случаи, когда налогоплательщик уже произвел отчуждение земельного участка, но еще не заплатил налог за соответствующий налоговый период.

Участник долевой собственности самостоятельно участвует в налоговых правоотношениях и может реализовать свое право на пересмотр кадастровой стоимости независимо от согласия других собственников.

Надлежащий административный ответчик зависит от выбранного административным истцом предмета административного иска, основания оспаривания результата определения кадастровой стоимости. Если в качестве предмета административного иска заявлено требование об установлении кадастровой стоимости земельного участка в размере, равном его рыночной стоимости, то в таком случае надлежащими административными ответчиками являются (1) государственный орган или орган местного самоуправления, утвердившие результаты определения кадастровой стоимости, и (2) государственный орган, осуществляющий функции по государственной кадастровой оценке. Таким органом является Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр), что закреплено в [п. 1](#) Положения о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утв. Постановлением Правительства РФ от 1 июня 2009 г. N 457 <1>.

<1> Собрание законодательства РФ. 2009. N 25. Ст. 3052.

Если в качестве предмета административного иска заявлено требование об оспаривании решений, действий (бездействия) комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости, то надлежащими административными ответчиками являются указанная комиссия и государственный орган, осуществляющий функции по государственной кадастровой оценке, при котором она создана.

По рассматриваемой категории дел помимо административного истца и административного ответчика в производстве по делу принимают участие и иные лица. Суд привлекает к участию в деле таких лиц, если их права и обязанности могут быть затронуты решением суда, например собственника, сособственника, бывшего собственника, соарендатора объекта недвижимости ([ст. 47 и ч. 3 ст. 247 КАС](#)).

Свидетелем по рассматриваемой категории дел может быть привлечен оценщик, проводивший государственную кадастровую оценку, а также оценщик, составивший отчет о рыночной стоимости спорного объекта недвижимости, эксперт саморегулируемой организации оценщиков, давший положительное заключение на соответствующий отчет. Данная возможность соответствует [ч. 6 ст. 69 КАС](#), которая предусматривает статус свидетеля для лиц, участвовавших в составлении документа, исследуемого судом как письменное доказательство.

2. Досудебный порядок. Разрешение споров о результатах определения кадастровой стоимости относится к компетенции комиссий по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости и судов. Комиссии создаются Росреестром при его территориальном органе в соответствующем субъекте РФ. В каждом субъекте РФ создается одна постоянно действующая комиссия. Деятельность комиссий регулируется [Порядком](#) создания и работы комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости, утв. Приказом Минэкономразвития России от 4 мая 2012 г. N 263 <1>.

<1> Российская газета. N 177. 2012. 3 августа.

Действующее законодательство устанавливает обязательный досудебный порядок рассмотрения споров о результатах определения кадастровой стоимости, который не является обязательным лишь для физических лиц, включая индивидуальных предпринимателей. Этот досудебный порядок закреплен абз. 1 ст. 24.18 Закона об оценочной деятельности и действует для юридических лиц, органов государственной власти и органов местного самоуправления. В связи с этим к заявлению об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости должны прилагаться документы, подтверждающие его соблюдение. О соблюдении досудебного порядка свидетельствуют решение комиссии об отказе в удовлетворении заявления о пересмотре кадастровой стоимости либо документы, подтверждающие факт обращения в комиссию и нерассмотрение ею заявления в установленный законом срок. Если заявление не было принято комиссией к рассмотрению (например, в связи с отсутствием отчета о рыночной стоимости, правоустанавливающих документов), то такое обращение не свидетельствует о соблюдении досудебного порядка урегулирования спора.

3. Основания обращения в суд. Анализ действующего законодательства приводит к выводу о том, что независимо от оснований оспаривания результатов определения кадастровой стоимости вопрос о недостоверности и несостоятельности самих расчетов и методик определения кадастровой стоимости не ставится и не исследуется ни в комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости, ни в суде. Это, в частности, исключает возможность предъявления каких-либо исков собственников и владельцев недвижимости против исполнителя работ по государственной кадастровой оценке и уполномоченного органа государственной власти, реализующего свои властные полномочия по контролю этих работ, утверждению их результатов.

Основания для пересмотра результатов определения кадастровой стоимости установлены в ст. 24 Закона об оценочной деятельности и продублированы в ч. 1 ст. 248 КАС:

- недостоверность сведений об объекте недвижимости, использованных при определении его кадастровой стоимости;
- установление в отношении объекта недвижимости его рыночной стоимости на дату, по состоянию на которую установлена его кадастровая стоимость.

Основания оспаривания кадастровой стоимости влияют на формирование предмета доказывания, определяют относимые к делу доказательства. Независимо от основания оспаривания кадастровой стоимости к административному исковому заявлению должны быть приложены документы, указанные в ст. 126 КАС, а также:

- кадастровая справка о кадастровой стоимости объекта недвижимости, содержащая сведения об оспариваемых результатах определения кадастровой стоимости;

- нотариально заверенная копия правоустанавливающего или правоудостоверяющего документа на объект недвижимости в случае, если заявление о пересмотре кадастровой стоимости подается лицом, обладающим правом на объект недвижимости;

- документы и материалы, подтверждающие соблюдение установленного федеральным законом досудебного порядка урегулирования спора, за исключением случая, если административное исковое заявление подано гражданином, в том числе имеющим статус индивидуального предпринимателя.

В п. 11 Постановления Пленума ВС РФ "О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости" даны разъяснения, что кадастровая справка о кадастровой стоимости должна содержать не только сведения об оспариваемых результатах определения кадастровой стоимости, но и сведения о дате, на которую определена кадастровая стоимость объекта недвижимости (сведения о дате также могут содержаться в отчете об определении кадастровой стоимости, составленном по результатам проведения государственной кадастровой оценки, в акте определения кадастровой стоимости и в иных документах). При этом следует учитывать, что административный истец сам не может определять содержание справки о кадастровой стоимости. Форма и содержание такой справки утверждены Приказом Минэкономразвития России от 1 октября 2013 г. N 566 "Об утверждении формы кадастровой справки о кадастровой стоимости объекта недвижимости" <1>.

<1> Российская газета. N 295. 2013. 30 декабря.

Если оспаривание кадастровой стоимости производится по основанию установления в отношении объекта недвижимости его рыночной стоимости, то к административному исковому заявлению должны быть дополнительно приложены:

- отчет об определении рыночной стоимости объекта недвижимости, составленный на бумажном носителе и в форме электронного документа;

- положительное экспертное заключение на бумажном носителе и в форме электронного документа, подготовленное экспертом (экспертами) той саморегулируемой организации оценщиков, в которой состоит оценщик, составивший отчет, о соответствии отчета требованиям законодательства Российской Федерации, федеральных стандартов оценки (ФСО), иных подзаконных нормативных правовых актов.

Если оспаривание кадастровой стоимости производится по основанию недостоверности сведений об объекте недвижимости, использованных при определении его кадастровой стоимости, то к административному исковому заявлению должны быть дополнительно приложены документы, подтверждающие недостоверность сведений об объекте недвижимости, использованных при определении его кадастровой стоимости, в том числе подтверждающие наличие кадастровой и (или) технической ошибки.

4. Срок обращения в суд. Судебный срок по рассматриваемой категории дел составляет пять лет, он исчисляется с даты внесения в Государственный кадастр недвижимости оспариваемых результатов определения кадастровой стоимости. Срок истекает досрочно в случае внесения в государственный кадастр недвижимости новых результатов определения кадастровой стоимости, полученных при проведении очередной государственной кадастровой оценки, или сведений, связанных с изменением качественных (количественных) характеристик объекта недвижимости, повлекших изменение его кадастровой стоимости (ч. 3 ст. 245 КАС). В случае утверждения и внесения в ходе рассмотрения дела в государственный кадастр недвижимости результатов очередной кадастровой оценки, применимых к спорному объекту недвижимости, заявитель не вправе изменить требования в порядке ч. 1 ст. 39 ГПК, ч. 1 ст. 46 КАС и оспорить результаты очередной кадастровой оценки. В таком случае заявитель вправе обратиться в суд с самостоятельным требованием при условии соблюдения досудебного порядка урегулирования спора, когда это установлено законом, и представления соответствующих доказательств.

§ 3. Особенности судебного разбирательства
по административному делу об оспаривании результатов
определения кадастровой стоимости

По делам о пересмотре кадастровой стоимости лица, участвующие в деле, обязаны доказать обстоятельства, на которые они ссылаются в обоснование своих требований и возражений. Обязанность доказать недостоверность сведений об объекте недвижимости, использованных при определении его кадастровой стоимости, а также величину рыночной стоимости, устанавливаемой в качестве кадастровой, лежит на административном истце (ч. 1 ст. 248 КАС). Если административный ответчик возражает против удовлетворения заявления, он обязан доказать достоверность сведений об объекте, использованных при определении его кадастровой стоимости, недостоверность сведений о величине рыночной стоимости, представленных административным истцом, а также иные обстоятельства, подтверждающие его доводы. При этом в случае возникновения у суда сомнений в обоснованности доводов административного истца эти обстоятельства выносятся на обсуждение, даже если административный ответчик на них не ссылался (ст. 62 КАС).

Большинство дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости производятся по основанию установления в отношении объекта недвижимости его рыночной стоимости, т.е. в ситуации, когда кадастровая стоимость превышает рыночную. По таким делам ключевым доказательством является отчет об определении рыночной стоимости объекта недвижимости.

Пленум ВС РФ в п. 20, 22 Постановления "О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости" ориентировал нижестоящие суды на проявление процессуальной активности в части выявления недостатков представленных административным истцом документов. Во-первых, исследуя отчет об оценке объекта недвижимости, суд проверяет его на соответствие законодательству об оценочной деятельности, в том числе федеральным стандартам оценки (ст. 1, 20 Закона об оценочной деятельности). Фактически суд первой инстанции должен продублировать деятельность эксперта саморегулируемой организации оценщиков, даже несмотря на то, что не имеет специального образования в сфере оценочной деятельности. Во-вторых, суду надлежит выяснить, отвечает ли лицо, составившее отчет о рыночной стоимости, требованиям законодательства об оценочной деятельности, предъявляемым к оценщикам. В частности, исходя из положений абз. 1 ст. 4, ст. 15, абз. 4 ст. 15.1, ст. 24.7 Закона об оценочной деятельности отсутствие в отчете сведений об обязательном страховании гражданской ответственности оценщика и непредставление иных доказательств, подтверждающих такие обстоятельства, свидетельствуют о том, что данное лицо не является субъектом оценочной деятельности, а составленный им отчет не может расцениваться как допустимое доказательство. В-третьих, в случае возникновения сомнений в обоснованности отчета об оценке и достоверности определения рыночной стоимости суд должен вынести эти обстоятельства на обсуждение, даже если стороны на них не ссылались. В-четвертых, экспертное заключение саморегулируемой организации оценщиков на отчет об оценке не имеет для суда заранее установленной силы и оценивается наравне с другими доказательствами.

Для установления всех значимых по делу обстоятельств суд вправе привлечь к участию в деле специалиста для получения консультаций, пояснений и оказания иной технической помощи при исследовании доказательств, в том числе для решения вопроса о необходимости проведения экспертизы. При этом в качестве специалиста не может быть привлечено лицо, находящееся в служебной или иной зависимости от лиц, участвующих в деле, например член комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости (ст. 33 КАС).

В целях устранения неясности положений отчета об оценке суд разрешает вопрос о вызове в качестве свидетеля оценщика, проводившего государственную кадастровую оценку и (или) составившего отчет о рыночной стоимости спорного объекта недвижимости, а также эксперта саморегулируемой организации оценщиков, давшего положительное заключение на соответствующий отчет. В случае возникновения вопросов, требующих специальных знаний в области оценочной деятельности, суд по ходатайству лица, участвующего в деле, или по своей инициативе назначает экспертизу, определяя круг вопросов, подлежащих разрешению при ее проведении (ст. 77, 78 КАС). Как указано в Постановлении Пленума ВС РФ "О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости", экспертиза должна быть направлена на установление рыночной стоимости объекта недвижимости и включать проверку отчета на соответствие требованиям законодательства об оценочной деятельности. Суд может поставить перед экспертом вопрос об установлении рыночной стоимости, а также о том, допущены ли оценщиком нарушения требований федеральных стандартов оценки, предъявляемых к форме и содержанию отчета, к описанию объекта оценки, к методам расчета рыночной стоимости конкретного объекта оценки, и иные нарушения, которые могли повлиять на определение итоговой величины рыночной стоимости, в том числе правильно ли определены факторы, влияющие на стоимость объекта недвижимости, допущены ли ошибки при выполнении математических действий, является ли информация, использованная оценщиком, достоверной, достаточной, проверяемой.

Несмотря на детализацию в КАС и Постановлении Пленума ВС РФ "О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости" процедуры оспаривания кадастровой стоимости, основным недостатком остается отсутствие у суда процессуальной задачи выявить главное обстоятельство, имеющее значение для правильного рассмотрения дела, - превышение кадастровой стоимости объекта недвижимости над размером рыночной. В связи с этим часты случаи, когда суд отказывает в удовлетворении административного иска по причине недостатков представленных административным истцом документов, например несоответствия по мнению суда отчета об оценке требованиям федеральных стандартов оценки. При этом суд не выясняет действительную стоимость объекта недвижимости и ее соотношение с кадастровой стоимостью.

§ 4. Особенности судебного решения по делам об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости

1. Содержание судебного решения. Резолютивная часть решения суда по делу о пересмотре кадастровой стоимости должна содержать данные о величине установленной судом кадастровой стоимости объекта недвижимости, которая является новой кадастровой стоимостью и подлежит внесению в государственный кадастр недвижимости (ч. 3 ст. 249 КАС). Получив такое решение суда, административному истцу следует обратиться в орган кадастрового учета для внесения новой кадастровой стоимости в государственный кадастр недвижимости. Если на момент принятия решения суда в государственный кадастр недвижимости внесены сведения о кадастровой стоимости, установленные в результате проведения очередной государственной кадастровой оценки, в резолютивной части решения должно содержаться указание на период действия определенной судом кадастровой стоимости.

Ввиду того, что сведения о дате подачи заявления о пересмотре кадастровой стоимости подлежат внесению в государственный кадастр недвижимости и применяются для целей налогообложения и иных установленных законодательством целей, в резолютивной части решения указывается дата подачи соответствующего заявления.

Законом об оценочной деятельности для юридических лиц, органов государственной власти и органов местного самоуправления установлен обязательный досудебный порядок урегулирования спора, в связи с чем датой подачи заявления для указанных лиц является дата обращения в комиссию по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости. Датой подачи заявления физическим лицом считается дата обращения в суд или комиссию, если имело место обращение этого лица в комиссию (п. 25 Постановления Пленума ВС РФ "О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов

недвижимости").

2. Распределение судебных расходов при вынесении судебного решения. Глава 25 КАС, регулирующая производство по рассматриваемой категории дел, не устанавливает особенностей распределения судебных расходов. Судебные расходы распределяются по общим правилам, в том числе согласно ст. 111 КАС. В связи с этим при удовлетворении требований об установлении в отношении объекта недвижимости его рыночной стоимости судебные расходы взыскиваются с органа, утвердившего результаты определения кадастровой стоимости. В случае удовлетворения требований об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости на основании недостоверности сведений об объекте оценки, в том числе в связи с исправлением кадастровой ошибки в сведениях, судебные расходы взыскиваются с органа, утвердившего результаты государственной кадастровой оценки. Если кадастровая стоимость была пересмотрена в связи с технической ошибкой в сведениях об объекте оценки, судебные расходы относятся на орган, допустивший такую ошибку. При удовлетворении требований об оспаривании решения или действий (бездействия) комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости судебные расходы взыскиваются с государственного органа, при котором она создана, за счет казны Российской Федерации.

Особенности распределения судебных расходов были определены ВС РФ. В частности, когда удовлетворение требований административного истца сводится к реализации в судебном порядке его права на установление кадастровой стоимости в размере рыночной, которое не оспаривается административным ответчиком ни по основаниям возникновения, ни по содержанию (в том числе по размеру рыночной стоимости), судебные расходы относятся на административного истца, поскольку решение суда по соответствующему делу не может расцениваться как принятое против административного ответчика, не имеющего противоположных с заявителем, административным истцом юридических интересов.

Другой важный вопрос относится к квалификации в качестве судебных расходов тех расходов, которые понес административный истец при сборе доказательств, которые закон требует прилагать к административному иску. Самыми большими в этом плане являются расходы на оплату отчета об определении рыночной стоимости объекта оценки и экспертного заключения на такой отчет. Поскольку эти документы используются в качестве доказательств в суде, представляются в суд в силу прямого требования процессуального законодательства, расходы на их получение следует относить к судебным расходам. Однако Судебная коллегия по экономическим спорам ВС РФ указала на невозможность квалификации данных расходов как судебных по той причине, что лицо, обращающееся в суд, несет их до даты возбуждения производства по делу <1>.

<1> См.: [Определение Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ от 12 февраля 2015 г. N 302-ЭС14-2326 по делу A33-16224/2012 // СПС "КонсультантПлюс"](#).

3. Исполнение судебного решения. Особенностью применения установленной судом кадастровой стоимости является то, что такая кадастровая стоимость применяется для расчета платежей за землю, объекты капитального строительства в периоде до вступления решения суда в законную силу. Согласно ст. 24.20 Закона об оценочной деятельности в случае изменения кадастровой стоимости по решению комиссии или суда сведения о новой кадастровой стоимости применяются для целей, предусмотренных законодательством Российской Федерации, с 1 января календарного года, в котором подано соответствующее заявление о пересмотре кадастровой стоимости, но не ранее даты внесения в государственный кадастр недвижимости кадастровой стоимости, которая являлась предметом оспаривания.

4. Обжалование судебного решения. Вразрез с общим правилом оспаривания обжалуемого судебного решения в вышестоящем суде (ст. 296 КАС), решения по делам об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости рассматриваются в апелляционной инстанции суда субъекта РФ (ч. 5 ст. 249 КАС), т.е. в том же суде (но в другой инстанции), где дело было рассмотрено по первой инстанции. Такое положение закона не соответствует в целом доктрине отделения первой инстанции от проверочной инстанции и не способствует исправлению судебных ошибок. В свое время в системе арбитражных судов апелляционная инстанция была отделена от первой инстанции, что способствовало повышению качества реализации права на судебную защиту и более полному исправлению возможных судебных ошибок.

Глава XIX. ПРОИЗВОДСТВО ПО АДМИНИСТРАТИВНЫМ ДЕЛАМ О ПРИОСТАНОВЛЕНИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИЛИ ЛИКВИДАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПАРТИИ, ЕЕ РЕГИОНАЛЬНОГО ОТДЕЛЕНИЯ ИЛИ ИНОГО СТРУКТУРНОГО ПОДРАЗДЕЛЕНИЯ, ДРУГОГО ОБЩЕСТВЕННОГО ОБЪЕДИНЕНИЯ, РЕЛИГИОЗНОЙ И ИНОЙ НЕКОММЕРЧЕСКОЙ ОРГАНИЗАЦИИ, ЛИБО О ЗАПРЕТЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННОГО ОБЪЕДИНЕНИЯ ИЛИ РЕЛИГИОЗНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ, НЕ ЯВЛЯЮЩИХСЯ ЮРИДИЧЕСКИМИ ЛИЦАМИ, ЛИБО О ПРЕКРАЩЕНИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ В СУДАХ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ

§ 1. Общие вопросы. Субъектный состав

Отнесение вопросов о порядке рассмотрения административных дел о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, либо о запрете деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, либо о прекращении деятельности средств массовой информации к исковому производству, безусловно, является новеллой процессуального законодательства. Раньше рассмотрение подобных вопросов регулировалось [гл. 25 ГПК](#).

Прежде всего полагаем необходимым обозначить субъектный состав, который подвергается регулированию в рамках данной категории дел.

В рассматриваемой категории дел могут участвовать следующие лица:

1) политическая партия. Согласно [п. 1 ст. 3](#) Закона о политических партиях под политической партией понимается общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

Политическая партия является видом общественной организации как организационно-правовой формы юридических лиц;

2) региональное отделение. Под региональным отделением политической партии согласно [ст. 3](#) Закона о политических партиях понимается структурное подразделение политической партии, созданное по решению ее уполномоченного руководящего органа и осуществляющее свою деятельность на территории субъекта РФ. В субъекте РФ, в состав которого входит (входят) автономный округ (автономные округа), может быть создано единое региональное

отделение политической партии. Иные структурные подразделения политической партии (местные и первичные отделения) создаются в случаях и порядке, предусмотренных ее уставом;

3) общественное объединение. Согласно [ст. 5](#) Закона об общественных объединениях общественное объединение - это добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения;

4) религиозная организация. [Статья 8](#) Федерального закона от 26 сентября 1997 г. N 125-ФЗ "О свободе совести и о религиозных объединениях" <1> закрепляет, что религиозной организацией признается добровольное объединение граждан Российской Федерации, иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории Российской Федерации, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и в установленном законом порядке зарегистрированное в качестве юридического лица;

5) некоммерческая организация. Некоммерческой организацией является организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками ([ст. 2](#) Федерального закона от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" <2>).

<1> Собрание законодательства РФ. 1997. N 39. Ст. 4465.

<2> Там же. 1996. N 3. Ст. 145.

Некоммерческие организации создаются для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи и в иных целях, направленных на достижение общественных благ;

6) средства массовой информации. Как указано в [ст. 2](#) Закона о СМИ, под средством массовой информации следует понимать периодическое печатное издание, сетевое издание, телеканал, радиоканал, телепрограмму, радиопрограмму, видеопрограмму, кинохроникальную программу, иную форму периодического распространения массовой информации под постоянным наименованием (названием);

7) общественные объединения или религиозные организации, не являющиеся юридическими лицами. Согласно [ОК 028-2012](#) "Общероссийский классификатор организационно-правовых форм", утв. Приказом Росстандарта от 16 октября 2012 г. N 505-ст <1>, к данной категории субъектов относятся:

- представительства юридических лиц;
- филиалы юридических лиц;
- обособленные подразделения юридических лиц;
- структурные подразделения обособленных подразделений юридических лиц;
- паевые инвестиционные фонды;
- простые товарищества.

<1> СПС "КонсультантПлюс".

Органами, уполномоченными федеральным законом на предъявление административного искового заявления, являются (в зависимости от контролируемых субъектов):

- Министерство юстиции РФ, а также его территориальные органы в отношении некоммерческих организаций, в том числе отделений международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, общественных объединений, политических партий;

- Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) в отношении средств массовой информации.

Согласно [гл. 2](#) КАС родовая подсудность распределена между тремя звеньями судебной системы судов общей юрисдикции.

ВС РФ и судам субъектов РФ подсудны дела, которые указаны в закрытых перечнях [ст. 21](#) и [20](#) КАС соответственно.

В [ст. 18](#) КАС отдельно указывается, что в случаях, предусмотренных федеральными законами, административные дела, связанные с защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений, рассматриваются военными судами.

Районные суды, согласно [ст. 19](#) КАС, рассматривают все дела, за исключением указанных в [ст. 18](#), [20](#) и [21](#) КАС.

Такое остаточное определение подсудности районных судов не является новеллой, оно присутствует и в действующем ГПК.

Главной целью выделения в отдельную главу производства по делам о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, либо о запрете деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, либо о прекращении деятельности средств массовой информации является четкое регламентирование механизма воздействия со стороны государства на субъектов, которые имеют возможность влиять на общественную жизнь и общественное мнение. При нарушении ими действующего законодательства у государства и общества должны быть механизмы реагирования на данные нарушения.

Основанием участия в административном процессе для государственных органов являются административная правоспособность и административная дееспособность, которыми данные субъекты наделяются в силу [ст. 5](#) КАС.

§ 2. Возбуждение производства

Поскольку в соответствии со [ст. 118](#) Конституции РФ административное судопроизводство есть форма осуществления судебной власти, к административному судопроизводству применимы все известные нам основные концепции гражданского процессуального права.

К административному исковому заявлению по рассматриваемой категории споров предъявляются следующие требования.

В административном искомом заявлении должны быть указаны:

1) сведения, предусмотренные [п. 1 - 3, 5, 8 ч. 2 ст. 125](#) КАС, а именно:

- наименование суда, в который подается административное исковое заявление;

- наименование административного истца, если административным истцом является орган, организация или должностное лицо, место их нахождения, для организации также сведения о ее государственной регистрации; фамилия, имя и отчество административного истца, если административным истцом является гражданин, его место жительства или

место пребывания, дата и место его рождения, сведения о высшем юридическом образовании при намерении лично вести административное дело, по которому КАС предусмотрено обязательное участие представителя; наименование или фамилия, имя и отчество представителя, его почтовый адрес, сведения о высшем юридическом образовании, если административное исковое заявление подается представителем; номера телефонов, факсов, адреса электронной почты административного истца, его представителя;

- наименование административного ответчика, если административным ответчиком является орган, организация или должностное лицо, место их нахождения, для организации и индивидуального предпринимателя также сведения об их государственной регистрации (если известны); фамилия, имя, отчество административного ответчика, если административным ответчиком является гражданин, его место жительства или место пребывания, дата и место его рождения (если известны); номера телефонов, факсов, адреса электронной почты административного ответчика (если известны);

- содержание требований к административному ответчику и изложение оснований и доводов, посредством которых административный истец обосновывает свои требования;

- иные сведения в случаях, если их указание предусмотрено положениями КАС, определяющими особенности производства по отдельным категориям административных дел.

Таким образом, в отличие от общего порядка рассмотрения при подаче административного искового заявления в рамках гл. 27 КАС в административном исковом заявлении не требуется указывать следующую информацию:

- сведения о том, какие права, свободы и законные интересы лица, обратившегося в суд, или иных лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление, нарушены, или о причинах, которые могут повлечь за собой их нарушение;

- сведения о соблюдении досудебного порядка урегулирования спора, если данный порядок установлен федеральным законом;

- сведения о подаче жалобы в порядке подчиненности и результатах ее рассмотрения при условии, что такая жалоба подавалась;

- перечень прилагаемых к административному исковому заявлению документов.

Если с первыми тремя пунктами все представляется достаточно логичным, то исключение последнего пункта (п. 9 ч. 2 ст. 125 КАС) - указание перечня прилагаемых к административному исковому заявлению документов - представляется технической ошибкой, поскольку приложения к административному исковому заявлению присутствуют в ч. 5 ст. 262 КАС, а юридического смысла исключение перечня не имеет;

2) установленные федеральным законом основания для приостановления деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, либо для запрета деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, либо для прекращения деятельности средств массовой информации и ссылки на фактические данные, основываясь на которые орган или лицо, обратившиеся в суд, пришли к выводу о наличии таких оснований.

Данное требование тоже не является абсолютно новым для процессуального законодательства - административный истец должен сформулировать свою правовую позицию с обязательным указанием на конкретную норму права как основание для приостановления деятельности. Названное требование отсутствует в действующем ГПК, однако в качестве обязательного элемента искового заявления присутствует в АПК;

3) сведения о территории деятельности местных религиозных организаций, имеющиеся у централизованной религиозной организации, или о территории преимущественного распространения средства массовой информации.

Указанное требование является обязательным только в случае предъявления административного иска к определенным субъектам - религиозной организации или средству массовой информации. Получить сведения о территории преимущественного распространения средства массовой информации можно в органе, который произвел регистрацию средства массовой информации, - либо в федеральном органе государственной власти, если средство массовой информации является федеральным, либо в его региональном отделении, если средство массовой информации относится к региональным.

Действующее законодательство содержит общепринятое требование к любому обращению в государственные органы - подписанное лицом, которое обращается. В случае с административным иском, поданным от имени одного из контролирующих органов (должностного лица), это, безусловно, руководитель либо лицо, исполняющее функции такового.

Не совсем понятна цель введения отдельного упоминания о необходимости приложения к заявлению о приостановлении деятельности документов, подтверждающих указанные в заявлении обстоятельства, поскольку п. 3 ч. 1 ст. 126 КАС гласит, что к административному иску истец должен приложить документы, подтверждающие обстоятельства, на которых административный истец обосновывает свои требования, при условии, что административный истец по данной категории административных дел не освобожден от доказывания каких-либо из этих обстоятельств. Возможно, таким формулированием нормы законодатель подразумевал, что по данной категории дел не действуют ст. 64, 65 КАС об освобождении от доказывания.

§ 3. Обеспечительные меры

По делам о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, либо о запрете деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, либо о прекращении деятельности средств массовой информации допускается применение мер предварительной защиты.

Применение мер происходит по заявлению (ходатайству), требования к которому установлены ст. 86 КАС. Рассмотрение происходит в порядке, предусмотренном для обращения с таким заявлением, установленном гл. 7 КАС.

Заявление о применении мер предварительной защиты может быть подано в форме самостоятельного документа, либо ходатайство о применении указанных мер может быть изложено в тексте самого административного искового заявления о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, либо о запрете деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, либо о прекращении деятельности средств массовой информации.

Необходимо также отметить, что ст. 85 КАС, говоря о мерах предварительной защиты, закрепляет в виде таких мер только возможность приостановления судом полностью или в части действия оспариваемого решения, запрещения совершать определенные действия, а также суд может принять иные меры предварительной защиты по административному иску в случаях, предусмотренных ч. 1 упомянутой статьи, если в КАС не предусмотрен запрет на принятие мер предварительной защиты по определенным категориям административных дел. Иными словами, перечень, установленный в ст. 85 КАС, является открытым.

Действующее законодательство содержит закрытый перечень, учитывающий процессуальные особенности рассмотрения дел в порядке [гл. 27 КАС](#).

Процессуальные особенности, а следовательно, и необходимость формулирования специальных мер предварительной защиты, по нашему мнению, вызваны специфическим характером субъектов, в отношении которых меры предварительной защиты могут применяться.

Так, одна из мер может применяться только в отношении средств массовой информации - приостановление выпуска и (или) реализации соответствующего печатного издания либо распространения материалов.

В целом указанные меры не являются новеллой процессуального законодательства, схожие меры существуют и в [ГПК](#), и в [АПК](#).

Процессуальный интерес, по нашему мнению, представляют меры по приостановлению выпуска и (или) реализации соответствующего печатного издания либо распространения материалов и мера по запрещению совершения определенных действий, связанных с деятельностью соответствующих организации, объединения, средства массовой информации.

Приостановление выпуска и (или) реализации соответствующего печатного издания либо распространения материалов представляет собой запрет для именно печатного средства массовой информации.

Согласно [ст. 2](#) Закона о СМИ под периодическим печатным изданием понимаются газета, журнал, альманах, бюллетень, иное издание, имеющее постоянное наименование (название), текущий номер и выходящее в свет не реже одного раза в год.

Вышеупомянутая мера направлена на приостановление выпуска, но действующее законодательство о средствах массовой информации не знает понятия "выпуск" в отношении печатного издания. В отношении печати в [Закоме](#) о СМИ используется понятие "тираж". Думается, что в данном случае законодатель использует указанные понятия как синонимы, т.е. под приостановлением выпуска в отношении печатного издания необходимо понимать приостановление изготовления тиража печатного средства массовой информации (газеты, журнала, альманаха и т.п.).

Законодатель также предусматривает возможность приостановления реализации соответствующего печатного издания либо распространения материалов.

Под распространением продукции средства массовой информации [Закон](#) о СМИ понимает продажу, подписку, доставку, раздачу периодического печатного издания, аудио- или видеозаписи программы, вещание телеканала, радиоканала (телевизионное вещание, радиовещание), вещание телепрограммы, радиопрограммы в составе соответственно телеканала, радиоканала, демонстрацию кинохроникальной программы, предоставление доступа к сетевому изданию, иные способы распространения.

Понятия реализации печатного издания законодательство также не знает. Полагаем, что под реализацией понимается продажа (передача) тиража непосредственным распространителям (продавцам), приобретающим его не для своего потребления, которые уже продают или раздают тираж конечному потребителю.

Мера по запрещению совершения определенных действий, связанных с деятельностью соответствующих организации, объединения, средства массовой информации, выделяется среди всех перечисленных мер предварительной защиты, поскольку три предыдущие меры могут быть принудительно исполнены службой судебных приставов-исполнителей: приостановление деятельности, арест, запрет на выпуск и реализацию могут быть принудительно реализованы извне субъекта, в отношении которого вводится такая мера. Запрет совершения определенных действий - это запрет на будущее возможное действие, предотвратить извне которое невозможно. Возможно только установить санкцию за такое нарушение. В настоящее время санкций за нарушение таких мер не установлено.

Запрет совершения определенных действий в данном случае подразумевает (с учетом системного толкования) любые возможные действия субъекта запрета (за исключением самостоятельно определенных мер предварительной защиты), которые могут повлечь изменение фактических, материально-правовых и процессуально-правовых условий, например изменение наименования, смена фактического или юридического адреса, отзыв тиража и т.д.

§ 4. Рассмотрение административного дела

Несмотря на то что к административному судопроизводству применимы все известные нам основные концепции гражданского процессуального права, рассмотрение данной категории дел, безусловно, обладает отдельными процессуально-процедурными особенностями.

В отношении категории дел, подлежащих рассмотрению в порядке [гл. 27 КАС](#), срок рассмотрения составляет один месяц. Общее же правило, установленное [ст. 141 КАС](#), гласит, что административные дела рассматриваются и разрешаются ВС РФ до истечения трех месяцев, а другими судами - до истечения двух месяцев со дня поступления административного искового заявления в суд, включая срок на подготовку административного дела к судебному разбирательству, если иные сроки рассмотрения и разрешения административных дел не установлены данным Кодексом.

Следует обратить внимание на улучшение в законодательной технике при формулировании сроков рассмотрения - законодатель указал точную дату отсчета для течения срока рассмотрения, а именно со дня принятия административного искового заявления о приостановлении деятельности к производству суда, т.е. со дня вынесения определения судом о принятии административного искового заявления к производству. Таким образом, в случае, если административное исковое заявление оставлено без движения и судом предоставлен срок для устранения недостатков, данный период времени не включается в срок рассмотрения дела судом.

Законодателем введен интересный механизм решения достаточно часто встречающейся (особенно в судах общей юрисдикции) проблемы уведомления участников процесса: в случае, если место нахождения руководящего органа, руководителя, представителя, учредителя или главного редактора неизвестно, извещение о времени и месте рассмотрения административного дела не позднее 10 дней до дня судебного заседания размещается на официальном сайте федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции в сфере регистрации некоммерческих организаций или средств массовой информации, а также публикуется в официальных периодических изданиях, определенных Правительством РФ.

Требуется разъяснения вопрос о порядке размещения такого извещения на сайте федерального органа исполнительной власти, а также публикации в официальных периодических изданиях, определенных Правительством РФ.

Учитывая формулировку закона, речь может идти о двух ситуациях: 1) когда место нахождения лиц, подлежащих уведомлению, неизвестно изначально и 2) когда в ходе подготовки дела выяснилось, что по известному адресу лиц нет.

Рассмотрим первую ситуацию.

Необходимо сделать оговорку, что такая ситуация в современной правовой системе регистрации всех организаций представляется достаточно маловероятной, но все же не исключена: например, юридический адрес регистрации организации перестал существовать физически (дом снесен, уничтожен наводнением, пожаром и т.п.) - в этом случае уведомление может быть просто некуда посылать.

Анализ [гл. 9](#) и [12 КАС](#) позволяет прийти к выводу, что обязанность уведомления заинтересованных лиц поделена между судом и истцом. С одной стороны, обязанность уведомить всех участников процесса [гл. 9 КАС](#) возлагает на суд, с

другой стороны, [ст. 126](#) данного Кодекса гласит, что к административному исковому заявлению истец должен приложить уведомление о вручении или иные документы, подтверждающие вручение другим лицам, участвующим в деле, копий административного искового заявления и приложенных к нему документов.

Полагаем, что в случае, когда место нахождения неизвестно изначально, истец должен обратить на это внимание суда посредством подачи ходатайства о размещении информации на официальном сайте федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции в сфере регистрации некоммерческих организаций или средств массовой информации, а также публикации в официальных периодических изданиях, определенных Правительством РФ.

В случае если суд найдет данное ходатайство обоснованным, он выносит определение, предписывающее произвести размещение информации в запрашиваемых источниках, и государственные органы на основании данного определения производят публикацию информации.

Если истец не обратил внимание суда на данное обстоятельство, не подал ходатайство, то суд вынужден будет по собственной инициативе выносить такое определение, поскольку производить уведомление лиц, участвующих в деле, - это обязанность суда.

В случае если процессуальная обязанность ни судом, ни другой стороной не была исполнена, рассмотрение дела без уведомления представляется невозможным, суд вынужден будет откладывать судебное заседание и исполнять данную обязанность.

Суд может либо напрямую пересылать определение о размещении информации субъектам, ответственным за размещение, либо обязывать истца передать копию определения всем субъектам.

Кроме того, интересным представляется вопрос контроля суда за фактическим исполнением определения суда о размещении информации в установленных законом источниках, а также о том, каковы последствия неисполнения определения суда.

Полагаем правильным, чтобы обязанность по доказыванию исполнения определения суда возлагалась на истца, который должен представить экземпляр печатного издания и распечатку с сайта, заверенную руководителем или его заместителем органа, который разместил данную информацию (Минюст России, Роскомнадзор).

Думается, что в случае, когда какой-либо из обязанных субъектов не исполнил обязанность по размещению информации, суд может наложить на виновное лицо штраф.

В случае если документы, отправленные истцом, и повестки, отправленные судом, вернулись в связи с неполучением, согласно [п. 3 ст. 54](#) ГК юридическое лицо несет риск последствий неполучения юридически значимых сообщений ([ст. 165.1](#)), доставленных по адресу, указанному в Едином государственном реестре юридических лиц, а также риск отсутствия по указанному адресу своего органа или представителя. Сообщения, доставленные по адресу, указанному в Едином государственном реестре юридических лиц, считаются полученными юридическим лицом, даже если оно не находится по указанному адресу.

В целях процессуальной экономии и процессуальной активности полагаем правильным, чтобы лицо, известить которое всеми доступными способами пытались суд и истец, считалось надлежащим образом уведомленным после публикации на сайте федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции в сфере регистрации некоммерческих организаций или средств массовой информации, соответствующего уведомления.

В случае если, несмотря на все попытки уведомить лицо, оно не явилось в судебное заседание, суду следует отложить судебное заседание и произвести уведомление повторно. Если же сторона считается надлежаще уведомленной, то ее неявка не препятствует рассмотрению административного дела.

При наличии оснований и в порядке, которые установлены [ст. 11](#) КАС, суд может рассмотреть административное дело в закрытом судебном заседании.

Таким образом, устанавливается, что разбирательство административных дел о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, либо о запрете деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, либо о прекращении деятельности средств массовой информации в случаях, если материалы рассматриваемого административного дела содержат сведения, составляющие государственную или иную охраняемую законом тайну, может проходить в закрытом судебном заседании.

Закрытое судебное заседание допускается также в случае удовлетворения ходатайства лица, участвующего в деле, ссылающегося на необходимость сохранения коммерческой или иной охраняемой законом тайны, на содержащиеся в административном деле сведения конфиденциального характера, на неприкосновенность частной жизни граждан или иные обстоятельства, гласное обсуждение которых может помешать правильному разбирательству административного дела либо повлечь за собой разглашение указанных тайн и нарушение прав и законных интересов гражданина.

§ 5. Вынесение решения

Решение, выносимое по результатам рассмотрения административного дела о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, либо о запрете деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, либо о прекращении деятельности средств массовой информации, с процессуальной точки зрения ничем не отличается. Иными словами, к данному решению применимы все положения [гл. 15](#) КАС.

Так, согласно [ст. 189](#) КАС суд, рассмотревший административное дело, в соответствии с заявлениями лиц, участвующих в деле, судебного пристава-исполнителя либо исходя из имущественного положения сторон или других обстоятельств вправе отсрочить или рассрочить исполнение решения суда, изменить способ и порядок его исполнения.

Если с отсрочкой и рассрочкой исполнения решения суда все достаточно понятно, то изменение способа и порядка исполнения вызывает некоторые вопросы.

В рамках [гл. 27](#) КАС суд рассматривает иски, предметом (требованием) которых является приостановление, ликвидация, запрет или прекращение деятельности одного из субъектов.

Достаточно сложно представить изменение порядка исполнения при принятии решения о запрете деятельности или ликвидации организации.

Думается, что данные положения к решению, вынесенному в порядке [гл. 27](#) КАС, не применяются, а указание законодателем нормы в такой формулировке является недостатком законодательной техники.

Одновременно с решением суда по административному делу выносится решение об обращении в собственность Российской Федерации имущества ликвидируемого субъекта.

В случаях добровольной ликвидации согласно [ст. 26](#) Закона об общественных объединениях имущество, оставшееся в результате ликвидации общественного объединения, после удовлетворения требований кредиторов направляется на цели, предусмотренные уставом общественного объединения, либо, если отсутствуют соответствующие разделы в уставе общественного объединения, - на цели, определяемые решением съезда (конференции) или общего

собрания о ликвидации общественного объединения, а в спорных случаях - решением суда.

Однако та же норма гласит, что оставшееся после удовлетворения требований кредиторов имущество общественного объединения, ликвидированного в порядке и по основаниям, которые предусмотрены [Законом](#) о противодействии экстремистской деятельности, обращается в собственность Российской Федерации.

Согласно [ст. 1](#) названного Закона под экстремистской деятельностью предлагается понимать:

- насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации;
- публичное оправдание терроризма и иную террористическую деятельность;
- возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни;
- пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии;
- нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии;
- воспрепятствование осуществлению гражданами их избирательных прав и права на участие в референдуме или нарушение тайны голосования, соединенные с насилием либо угрозой его применения;
- воспрепятствование законной деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, избирательных комиссий, общественных и религиозных объединений или иных организаций, соединенное с насилием либо угрозой его применения;
- совершение преступлений по мотивам, указанным в [п. "е" ч. 1 ст. 63 УК](#);
- пропаганду и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения, либо публичное демонстрирование атрибутики или символики экстремистских организаций;
- публичные призывы к осуществлению указанных деяний либо массовое распространение заведомо экстремистских материалов, а равно их изготовление или хранение в целях массового распространения;
- публичное заведомо ложное обвинение лица, замещающего государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта РФ, в совершении им в период исполнения своих должностных обязанностей деяний, указанных в [ст. 1](#) Закона о противодействии экстремистской деятельности и являющихся преступлением;
- организацию и подготовку указанных деяний, а также подстрекательство к их осуществлению;
- финансирование указанных деяний либо иное содействие в их организации, подготовке и осуществлении, в том числе путем предоставления учебной, полиграфической и материально-технической базы, телефонной и иных видов связи или оказания информационных услуг.

Под экстремистской организацией [Закон](#) о противодействии экстремистской деятельности понимает общественное или религиозное объединение либо иную организацию, в отношении которых по основаниям, предусмотренным данным [Законом](#), судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности в связи с осуществлением экстремистской деятельности.

Для целей средств массовой информации в упомянутый [Закон](#) введено понятие "экстремистские материалы" - это предназначенные для обнародования документы либо информация на иных носителях, призывающие к осуществлению экстремистской деятельности либо обосновывающие или оправдывающие необходимость осуществления такой деятельности, в том числе труды руководителей национал-социалистической рабочей партии Германии, фашистской партии Италии, публикации, обосновывающие или оправдывающие национальное и (или) расовое превосходство либо оправдывающие практику совершения военных или иных преступлений, направленных на полное или частичное уничтожение какой-либо этнической, социальной, расовой, национальной или религиозной группы.

Указание в [ст. 264](#) КАС на одновременное вынесение двух решений по делу является недостатком законодательной техники. Полагаем, что законодателем имелось в виду указание на такое обращение в резолютивной части решения суда. Данное указание будет иметь точно такую же юридическую силу, что и отдельное судебное решение по данному вопросу.

Решение подлежит немедленному исполнению в части прекращения деятельности общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации или в части прекращения поиска, получения, производства и распространения массовой информации средством массовой информации.

Таким образом, немедленному исполнению подвергается не все решение суда, а только его часть, которая основана на понятии и признаках экстремистской деятельности.

§ 6. Обжалование

Законодатель посчитал необходимым сделать специальное упоминание об обжаловании решения суда первой инстанции.

[Часть 1 ст. 265](#) КАС закрепляет, что решение суда по административному делу о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, либо о запрете деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, либо о прекращении деятельности средства массовой информации может быть обжаловано в общем порядке, предусмотренном [гл. 34 - 36](#) данного Кодекса.

Это означает, что при всех процессуальных особенностях [гл. 27](#) КАС (например, сокращенные сроки рассмотрения искового заявления) апелляционное обжалование происходит в общие сроки, а именно месяц со дня изготовления решения в окончательной форме.

Апелляционная жалоба рассматривается в соответствии со [ст. 296](#) КАС:

- верховным судом республики, краевым, областным судом, судом города федерального значения, судом автономной области, судом автономного округа, окружным (флотским) военным судом - на решения районных судов, решения гарнизонных военных судов;
- Судебной коллегией по административным делам ВС РФ - на решения верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области, судов автономных округов, принятые ими по первой инстанции;
- Судебной коллегией по делам военнослужащих ВС РФ - на решения окружных (флотских) военных судов, принятые ими по первой инстанции;
- Апелляционной коллегией ВС РФ - на решения по административным делам Судебной коллегии по административным делам ВС РФ, Судебной коллегии по делам военнослужащих ВС РФ и Дисциплинарной коллегии ВС РФ, принятые ими по первой инстанции.

Иными словами, все механизмы и правила процессуальных пересмотров в полной мере применяются и в отношении решений, принятых в рамках рассмотрения административных дел о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, либо о запрете деятельности

общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, либо о прекращении деятельности средств массовой информации.

Действующий КАС закрепляет важное материальное и процессуальное последствие принятия решения суда: [ч. 3 ст. 264](#) гласит, что решение суда об удовлетворении административного иска о ликвидации общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, о запрете деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, о прекращении деятельности средств массовой информации по основаниям, предусмотренным федеральным законом, регулирующим отношения в сфере противодействия экстремистской деятельности, подлежит немедленному исполнению в части прекращения деятельности общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации или в части прекращения поиска, получения, производства и распространения массовой информации средством массовой информации, а именно что решение по такому административному делу само по себе не препятствует лицу, уполномоченному представлять соответствующие организацию, объединение или выступать по вопросам деятельности соответствующего средства массовой информации, обжаловать это решение в апелляционном, кассационном и надзорном порядке, установленном [КАС](#).

Таким образом, даже немедленное исполнение решения суда в части прекращения деятельности организации не означает лишение руководителя или иного уполномоченного лица возможности выступать от имени организации как в поле материального (например, подписывать соглашения о расторжении договора), так и в поле процессуального права (например, обжаловать решение суда).

Глава XX. ПРОИЗВОДСТВО ПО АДМИНИСТРАТИВНЫМ ДЕЛАМ О ПОМЕЩЕНИИ ИНОСТРАННОГО ГРАЖДАНИНА, ПОДЛЕЖАЩЕГО ДЕПОРТАЦИИ ИЛИ РЕАДМИССИИ, В СПЕЦИАЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ИЛИ О ПРОДЛЕНИИ СРОКА ПРЕБЫВАНИЯ ИНОСТРАННОГО ГРАЖДАНИНА, ПОДЛЕЖАЩЕГО ДЕПОРТАЦИИ ИЛИ РЕАДМИССИИ, В СПЕЦИАЛЬНОМ УЧРЕЖДЕНИИ В СУДАХ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ

§ 1. Процессуальные особенности возбуждения
административных дел о помещении иностранного гражданина,
подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное
учреждение или о продлении срока пребывания иностранного
гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии,
в специальном учреждении

Согласно [ст. 32.2](#) Федерального закона от 25 июля 2002 г. N 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" <1> передача иностранного гражданина Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии или прием Российской Федерацией иностранного гражданина, передаваемого иностранным государством Российской Федерации в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, осуществляется федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции или его территориальным органом на основании решения о реадмиссии, за исключением случая, предусмотренного [п. 1.1](#) упомянутой статьи.

<1> Российская газета. N 140. 2002. 31 июля.

Рeadмиссией является передача одним государством и принятие другим государством иностранных граждан (в том числе лиц без гражданства), чей въезд, пребывание или проживание в государстве являются незаконными. Депортацией является принудительная высылка иностранного гражданина из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации.

Дела о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении появились как самостоятельная категория гражданских дел после внесения изменений в ГПК <1>. Процессуальные особенности рассмотрения дел указанной категории первоначально определялись правилами [гл. 26.1](#) ГПК с учетом общих положений о рассмотрении дел, вытекающих из публично-правовых отношений. С 15 сентября 2015 г. процессуальные особенности рассмотрения дел названной категории определяются [гл. 28](#) КАС.

<1> Федеральный [закон](#) от 23 июля 2010 г. N 178-ФЗ "О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации" // Там же. N 164. 2010. 27 июля.

[Глава 28](#) КАС устанавливает процессуальные особенности рассмотрения и разрешения дел о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении. В компетенцию суда при осуществлении правосудия по указанной категории дел входят только два вопроса: 1) определение наличия основания для временного размещения лица, подлежащего реадмиссии, в специальном учреждении; 2) определение срока пребывания этого лица в специальном учреждении до реадмиссии <1>.

КонсультантПлюс: примечание.

[Комментарий](#) к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации (под общ. ред. В.И. Нечаева) включен в информационный банк согласно публикации - НОРМА, 2008 (3-е издание, переработанное и дополненное).

<1> См.: Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации / Под общ. ред. В.И. Нечаева; Рук. авт. кол. и науч. ред. В.В. Ярков. 4-е изд. М.: Норма; Инфра-М, 2013. С. 483. Приведенное мнение применимо и при рассмотрении дел указанной категории по правилам [КАС](#).

Заявителем по делам рассматриваемой категории может выступать только территориальный орган федерального органа исполнительной власти, осуществляющего правоприменительные функции, функции по контролю (надзору) и оказанию государственных услуг в сфере миграции. Административное исковое заявление о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении подается в районный суд по месту нахождения специального учреждения, в которое помещен иностранный гражданин, подлежащий депортации или

реадмиссии.

В административном исковом заявлении о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении указываются общие сведения, предусмотренные **ст. 125 КАС** (наименование суда, в который подается административное исковое заявление; наименование административного истца, место его нахождения; наименование административного ответчика, его место жительства или место пребывания, дата и место его рождения (если известны); содержание требований к административному ответчику и изложение оснований и доводов, посредством которых административный истец обосновывает свои требования; иные сведения). Помимо этого в административном исковом заявлении должны быть указаны сведения о принятом решении о депортации или реадмиссии, в том числе предусмотренное федеральным законом основание для помещения иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение и указание на срок, на который административный истец считает целесообразным поместить иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или продлить его пребывание в этом учреждении.

В силу **подп. 19 п. 1 ст. 333.36** НК административный истец при подаче в суд заявления в порядке настоящей главы освобожден от уплаты государственной пошлины.

К административному исковому заявлению по рассматриваемой категории дел приобщаются документы о полномочиях руководителя органа, подписавшего заявление, документы, подтверждающие обстоятельства, указанные в административном исковом заявлении, а также копии заявления или доказательства его направления (вручения) административному ответчику (**п. 1 ч. 1 ст. 126 КАС**). В случае отсутствия документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина, к административному исковому заявлению должно быть дополнительно приложено заключение территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере миграции об установлении личности, подготовленное в соответствии с федеральным законом.

КАС устанавливает сжатые сроки для обращения в суд с административным исковым заявлением о временном размещении иностранного гражданина в специальном учреждении: указанный срок не может превышать 48 часов с момента помещения гражданина в специальное учреждение. Заявление о продлении срока пребывания гражданина в специальном учреждении также должно быть подано не позднее чем за 48 часов до истечения срока, установленного ранее судом.

Вопрос о принятии административного искового заявления должен быть немедленно разрешен судом, одновременно судья разрешает вопрос о продлении срока пребывания гражданина в специальном учреждении на период времени, необходимый для рассмотрения заявления.

§ 2. Процессуальные особенности рассмотрения судом административных дел о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении

Судебное заседание назначается судом с учетом требований о сроке, установленных **ст. 268 КАС**, что должно быть учтено судом при извещении участников процесса. Одновременно суд вправе истребовать необходимые материалы и доказательства и обязать административного истца обеспечить участие гражданина в судебном заседании. Административное исковое заявление должно быть рассмотрено и разрешено судом в сокращенный пятидневный срок со дня возбуждения дела. **КАС** не предусматривает проведения выездного судебного заседания, устанавливая требование о рассмотрении заявления в помещении суда.

В судебном заседании должны принимать участие административный истец, гражданин, в отношении которого решается вопрос о помещении в специальное учреждение или о продлении срока пребывания в таком учреждении. Иностранному гражданину должно быть обеспечено право на переводчика, если он не владеет языком, на котором ведется судопроизводство.

В случае если участники дела окажутся не извещены о времени и месте судебного заседания, суд должен отложить слушание дела. Обязательным является участие прокурора при рассмотрении дел данной категории. Однако неявка прокурора, надлежащим образом извещенного о времени и месте судебного заседания, не является препятствием для рассмотрения административного искового заявления.

§ 3. Особенности судебного решения по административным делам о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении

По результатам рассмотрения административного искового заявления о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении суд может принять решение либо об удовлетворении заявления, либо об отказе в этом. Решение принимается и оформляется по общим правилам **гл. 15 КАС**, а при удовлетворении заявления в мотивировочной части решения должны быть приведены мотивы установленного судом срока пребывания гражданина в специальном учреждении, который во всяком случае должен отвечать критерию разумности. Этот же вывод воспроизводится и в резолютивной части решения, однако уже без дополнительного обоснования, путем четкого указания на конкретный срок, установленный в мотивировочной части решения.

КАС предусматривает специальные сроки для изготовления решения и его направления (вручения) лицам, участвующим в деле. По административным делам о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении мотивированное решение должно быть изготовлено в день его принятия. Копии решения суда вручаются под расписку лицам, участвующим в деле, и их представителям или направляются им незамедлительно после изготовления решения способами, позволяющими обеспечить скорейшую доставку.

ИЗ МЕСТ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ, В СУДАХ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ

§ 1. Понятие и правовое регулирование административного надзора

Дела об административном надзоре появились как самостоятельная категория гражданских дел после принятия Закона об административном надзоре. Процессуальные особенности рассмотрения дел указанной категории первоначально определялись правилами гл. 26.2 ГПК с учетом общих положений о рассмотрении дел, вытекающих из публично-правовых отношений. С 15 сентября 2015 г. процессуальные особенности рассмотрения дел данной категории определяются гл. 29 КАС.

Согласно ст. 1 Закона об административном надзоре административный надзор - это осуществляемое органами внутренних дел наблюдение за соблюдением лицом, освобожденным из мест лишения свободы, установленных судом в соответствии с данным Законом временных ограничений его прав и свобод, а также за выполнением им обязанностей, предусмотренных указанным Законом.

Административный надзор, являясь по своей сути мерой по профилактике повторного совершения преступлений, устанавливает определенные ограничения прав и свобод лица, освобождаемого из мест лишения свободы. Поэтому Закон об административном надзоре регулирует не только круг лиц, в отношении которых может устанавливаться административный надзор, перечень ограничений, но и в качестве основной гарантии прав и свобод поднадзорных лиц предусматривает судебную процедуру рассмотрения дел об установлении административного надзора.

Согласно ст. 3 названного Закона административный надзор устанавливается судом в отношении совершеннолетнего лица, освобождаемого или освобожденного из мест лишения свободы и имеющего непогашенную либо неснятую судимость, за совершение:

- 1) тяжкого или особо тяжкого преступления;
- 2) преступления при рецидиве преступлений;
- 3) умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего.

Надзор устанавливается, если указанное лицо в период отбывания наказания в местах лишения свободы признавалось злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания или если лицо, отбывшее уголовное наказание в виде лишения свободы и имеющее непогашенную либо неснятую судимость, совершает в течение одного года два и более административных правонарушения против порядка управления и (или) административных правонарушения, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность и (или) на здоровье населения и общественную нравственность.

В отношении совершеннолетнего лица, освобождаемого или освобожденного из мест лишения свободы и имеющего непогашенную либо неснятую судимость за совершение преступления против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего, а также за совершение преступления при опасном или особо опасном рецидиве преступлений, административный надзор устанавливается независимо от его поведения во время отбывания наказания и привлечения или непривлечения к административной ответственности после отбытия наказания.

Согласно разъяснениям, содержащимся в п. 3 Постановления Пленума ВС РФ от 27 июня 2013 г. N 22 "О применении судами законодательства при рассмотрении дел об административном надзоре" <1>, исходя из положений ст. 3 Закона об административном надзоре и ст. 173.1 УИК административный надзор может быть установлен в отношении лиц, совершивших преступление в несовершеннолетнем возрасте и достигших возраста 18 лет к моменту или после освобождения из мест лишения свободы.

<1> Бюллетень Верховного Суда РФ. 2013. N 8.

Применение административного надзора к иностранным гражданам и лицам без гражданства возможно при условии их проживания (пребывания) на территории Российской Федерации на законных основаниях.

Лицо, освобожденное условно-досрочно из мест лишения свободы в порядке ст. 79 УК, считается не отбывшим наказание в виде лишения свободы.

С учетом того, что в силу ч. 7 ст. 79 УК при уклонении указанного лица от исполнения обязанностей, возложенных на него судом при условно-досрочном освобождении, а также при совершении им до момента истечения срока оставшейся не отбытой части наказания административного правонарушения или преступления, условно-досрочное освобождение может быть отменено с исполнением оставшейся не отбытой части наказания, административный надзор к данному лицу не может быть применен до истечения срока оставшейся не отбытой части наказания.

Вместе с тем при наличии предусмотренных законом оснований административный надзор в отношении такого лица может быть установлен после истечения срока оставшейся не отбытой части наказания (п. 4 Постановления Пленума ВС РФ "О применении судами законодательства при рассмотрении дел об административном надзоре").

Согласно ст. 8 Закона об административном надзоре наблюдение за соблюдением поднадзорным лицом установленных в отношении его административных ограничений, а также за выполнением им предусмотренных данным Законом обязанностей осуществляется органом внутренних дел по месту жительства или пребывания поднадзорного лица.

Порядок осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в настоящее время установлен Приказом МВД России от 8 июля 2011 г. N 818 <1>.

<1> Российская газета. N 189. 2011. 26 августа.

§ 2. Процессуальные особенности возбуждения административных дел об административном надзоре

Административное исковое заявление об административном надзоре может содержать следующие требования:

- об установлении административного надзора;
- о продлении административного надзора;
- о дополнении ранее установленных административных ограничений;
- о досрочном прекращении административного надзора и частичной отмене административных ограничений.

Обязанность по обращению в суд с административным иском заявлением об установлении административного надзора возложена на администрацию исправительного учреждения, в котором осужденный отбывает наказание в виде лишения свободы, а также на территориальный орган внутренних дел. Согласно ч. 3 ст. 173.1 УИК администрация исправительного учреждения не позднее чем за два месяца до истечения определенного приговором суда срока отбывания осужденным наказания подает в суд заявление об установлении административного надзора по основаниям, предусмотренным Законом об административном надзоре.

Как разъяснено в п. 8 Постановления Пленума ВС РФ "О применении судами законодательства при рассмотрении

дел об административном надзоре", несоблюдение указанных сроков не влечет возвращения или отказа в принятии заявления об установлении административного надзора, а также не является основанием для отказа в его удовлетворении. При таких обстоятельствах суду следует обеспечить рассмотрение дела до истечения определенного приговором суда срока отбывания осужденным наказания в виде лишения либо ограничения свободы.

Необходимо иметь в виду, что обращение исправительного учреждения или органа внутренних дел с названным заявлением соответственнее более чем за два месяца до истечения срока отбывания осужденным наказания либо более чем за месяц до истечения срока ограничения свободы также не является основанием для отказа в принятии заявления или его возвращения.

Правом на обращение в суд с заявлением о досрочном прекращении административного надзора и частичной отмене административных ограничений обладают территориальный орган внутренних дел, само лицо, в отношении которого установлен административный надзор, его представитель.

Также с административным иском о досрочном прекращении административного надзора или частичной отмене административных ограничений вправе обратиться прокурор при условии, что поднадзорное лицо по состоянию здоровья либо по другим уважительным причинам не может само обратиться в суд.

Помимо соблюдения общих требований, установленных [ст. 125 КАС](#), административное исковое заявление по делам об административном надзоре должно отвечать дополнительным требованиям, установленным [ст. 271 КАС](#).

В заявлении об установлении, о продлении, досрочном прекращении административного надзора, частичной отмене или дополнении ранее установленных административных ограничений указываются основания подачи такого заявления и обстоятельства, имеющие значение для принятия решения по делу, виды административных ограничений, предлагаемые к установлению либо отмене (их перечень приведен в [ст. 4 Закона](#) об административном надзоре).

В заявлении исправительного учреждения об установлении административного надзора также указываются сведения о поведении лица, в отношении которого предлагается установить административный надзор, в период отбывания им наказания в исправительном учреждении.

К административному исковому заявлению об административном надзоре обязательно должны быть приложены копия приговора суда, что позволит установить тяжесть совершенного преступления, копии иных судебных постановлений о приведении приговора в соответствие с действующим законодательством, а также постановление начальника исправительного учреждения о признании осужденного злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания. Исправительное учреждение также может представить в суд характеристику на осужденного с данными о его поведении, об отношении к труду и дисциплине во время отбывания наказания, отношении осужденного к совершенному преступлению.

В заявлении органа внутренних дел о продлении административного надзора или дополнении ранее установленных административных ограничений указываются сведения об образе жизни и о поведении поднадзорного лица (характеристика его личности, поведения, отношения к труду, факты явок или неявок, если на него возложена обязанность отмечаться в территориальном органе внутренних дел, и пр.).

К заявлению прилагаются документы и материалы, свидетельствующие о совершении данным лицом административных правонарушений.

К заявлению могут быть приложены и иные документы.

К заявлению о досрочном прекращении административного надзора или частичной отмене ранее установленных административных ограничений прилагаются документы и материалы, содержащие сведения, положительно характеризующие лицо, в отношении которого установлен административный надзор, по месту жительства, работы.

КАС устанавливает правило исключительной подсудности по делам об установлении административного надзора в отношении лица, освобождаемого из мест лишения свободы, по месту нахождения исправительного учреждения, в котором осужденный отбывает наказание. Заявления о продлении административного надзора и дополнении ранее установленных административных ограничений, досрочном прекращении административного надзора и частичной отмене административных ограничений рассматриваются судом по месту жительства либо по месту пребывания поднадзорного лица. В соответствии с [ч. 1 ст. 20 ГК](#) местом жительства признается место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает. Согласно положениям [Закона](#) о праве на свободу передвижения место пребывания - это гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, туристическая база, больница, другое подобное учреждение, а также жилое помещение, не являющееся местом жительства гражданина, в которых он проживает временно; место жительства - это жилой дом, квартира, служебное жилое помещение, специализированные дома (общежитие, гостиница-приют, дом маневренного фонда, специальный дом для одиноких престарелых, дом-интернат для инвалидов, ветеранов и др.), а также иное жилое помещение, в котором гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору аренды либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

§ 3. Процессуальные особенности рассмотрения судом административных дел об административном надзоре

Дела данной категории подлежат рассмотрению и разрешению в сокращенный 10-дневный срок со дня поступления заявления в суд. В отношении лиц, отбывающих наказание, дата судебного заседания должна быть назначена таким образом, чтобы не истек срок отбывания осужденным наказания в виде лишения свободы.

Лица, участвующие в деле, должны быть надлежащим образом извещены о времени и месте судебного заседания по делу об административном надзоре. Суд при принятии административного искового заявления одновременно возлагает на исправительное учреждение или орган внутренних дел, которыми подано административное исковое заявление, обязанность обеспечить участие в судебном заседании лица, в отношении которого решается вопрос об административном надзоре. Дела данной категории подлежат рассмотрению и разрешению с обязательным участием прокурора. Неявка в судебное заседание надлежащим образом извещенного прокурора, а также надлежащим образом извещенного представителя соответствующего исправительного учреждения или органа внутренних дел, за исключением случая, если явка такого представителя будет признана судом обязательной, не препятствует рассмотрению заявления.

По делам о досрочном прекращении административного надзора или частичной отмене административных ограничений неявка в судебное заседание надлежащим образом извещенного прокурора, а также надлежащим образом извещенных поднадзорного лица и представителя соответствующего исправительного учреждения или органа внутренних дел, за исключением случаев, если явка таких лиц и (или) представителя будет признана судом обязательной, также не препятствует рассмотрению заявления и суд не обязан откладывать слушание дела.

В то же время, если отсутствие в судебном заседании представителя соответствующего исправительного учреждения или органа внутренних дел, явка которых признавалась судом обязательной, не вызвано уважительными причинами, суд должен обсудить вопрос о наложении судебного штрафа.

По делам об административном надзоре суд наделен правом истребования доказательств по своей инициативе, если они необходимы в целях правильного разрешения дела.

§ 4. Особенности судебного решения по административным делам об административном надзоре

Решение по делам об административном надзоре в целом должно отвечать требованиям, предъявляемым [гл. 15 КАС](#) к решениям. Если суд принимает решение об установлении или о продлении административного надзора, в таком случае суд должен установить и конкретные административные ограничения из числа предусмотренных [ст. 4](#) Закона об административном надзоре. К ним относятся: запрещение пребывания в определенных местах; запрещение посещения мест проведения массовых и иных мероприятий и участия в указанных мероприятиях; запрещение пребывания вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания поднадзорного лица, в определенное время суток; запрещение выезда за установленные судом пределы территории; обязательная явка от одного до четырех раз в месяц в орган внутренних дел по месту жительства или пребывания для регистрации.

Закон допускает установление одновременно нескольких административных ограничений. В любом случае в отношении поднадзорного лица должно быть установлено ограничение в виде обязательной явки от одного до четырех раз в месяц в орган внутренних дел по месту жительства или пребывания для регистрации.

Выбор конкретных административных ограничений не может носить произвольный характер, их применение должно быть направлено на обеспечение индивидуального профилактического воздействия. В частности, судом учитываются характер и степень общественной опасности совершенного поднадзорным лицом преступления (преступлений), его поведение за весь период отбывания наказания и поведение после освобождения из мест лишения свободы, семейное положение указанного лица, место и график его работы и (или) учебы, состояние здоровья, а также иные заслуживающие внимания обстоятельства. Например, если лицо осуждалось за совершение преступления в состоянии алкогольного опьянения или в период отбывания наказания подвергалось взысканиям за употребление алкогольных напитков в исправительном учреждении, целесообразно рассмотреть вопрос о применении административных ограничений, запрещающих пребывание такого лица в местах общественного питания, где осуществляется продажа спиртных напитков.

В том случае, если лицо, освобождаемое или освобожденное из мест лишения свободы, имеет неотбытое наказание, не связанное с лишением свободы, суду при выборе административных ограничений следует учитывать ограничения, назначенные данному лицу в связи с исполнением такого наказания в целях предотвращения возможности нарушения порядка и условий отбывания наказания, не связанного с лишением свободы.

В отношении беременных женщин, а также лиц, страдающих тяжелым заболеванием, административный надзор устанавливается на общих основаниях, поскольку указанные обстоятельства не предусмотрены законом в качестве исключений применения данной меры. Однако они могут быть учтены судом при установлении конкретных административных ограничений ([п. 22](#) Постановления Пленума ВС РФ "О применении судами законодательства при рассмотрении дел об административном надзоре").

[КАС](#) устанавливает требования по скорейшему изготовлению в мотивированном виде решения суда (в день его принятия). Копия решения суда должна быть незамедлительно вручена (направлена) лицам, участвующим в деле. Решение суда может быть обжаловано в апелляционном порядке лицами, участвующими в деле.

Глава XXII. ПРОИЗВОДСТВО ПО АДМИНИСТРАТИВНЫМ ДЕЛАМ О ГОСПИТАЛИЗАЦИИ ГРАЖДАНИНА В МЕДИЦИНСКУЮ ОРГАНИЗАЦИЮ, ОКАЗЫВАЮЩУЮ ПСИХИАТРИЧЕСКУЮ ПОМОЩЬ В СТАЦИОНАРНЫХ УСЛОВИЯХ, В НЕДОБРОВОЛЬНОМ ПОРЯДКЕ, О ПРОДЛЕНИИ СРОКА ГОСПИТАЛИЗАЦИИ ГРАЖДАНИНА В НЕДОБРОВОЛЬНОМ ПОРЯДКЕ ИЛИ О ПСИХИАТРИЧЕСКОМ ОСВИДЕТЕЛЬСТВОВАНИИ ГРАЖДАНИНА В НЕДОБРОВОЛЬНОМ ПОРЯДКЕ

§ 1. Общие положения

В соответствии с положениями российского законодательства <1> психиатрическая помощь оказывается на добровольных началах при наличии информированного добровольного согласия гражданина на медицинское вмешательство.

<1> См.: [Закон](#) о психиатрической помощи.

В то же время [Законом](#) предусматриваются отдельные исключения из общего правила о добровольности, такие как психиатрическое обследование для решения вопроса о годности гражданина к военной службе, принудительные меры медицинского характера, психиатрическое освидетельствование лица без его согласия, госпитализация в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, производство психиатрических экспертиз <1>.

<1> См.: [ст. 13 - 15, 23, 29](#) Закона о психиатрической помощи.

Психиатрическое освидетельствование лица может быть проведено без его согласия или без согласия его законного представителя в случаях, если обследуемый находится под диспансерным наблюдением по установленным в законе основаниям, а также в случаях, когда по имеющимся данным обследуемый совершает действия, дающие основания предполагать наличие у него тяжелого психического расстройства, которое обуславливает:

а) его непосредственную опасность для себя или окружающих, или
б) его беспомощность, т.е. неспособность самостоятельно удовлетворять основные жизненные потребности, или
в) существенный вред его здоровью вследствие ухудшения психического состояния, если лицо будет оставлено без психиатрической помощи.

При этом в случаях, указанных в [п. "б"](#) и ["в"](#), необходима предварительная санкция суда на освидетельствование (решение о психиатрическом освидетельствовании гражданина в случае, названном в [п. "а"](#), принимается врачом-психиатром самостоятельно).

По тем же основаниям допускается и принудительная госпитализация гражданина в психиатрический стационар при условии, что его обследование или лечение возможно исключительно в стационарных условиях. При этом для содержания гражданина в психиатрическом стационаре свыше 48 часов в недобровольном порядке во всяком случае требуется судебное решение, которое призвано гарантировать лицу защиту не только от произвольного продления срока содержания, но и от неправомерного задержания как такового <1>.

<1> См.: Постановления КС РФ от 17 февраля 1998 г. [N 6-П](#), от 22 марта 2005 г. [N 4-П](#); Определение КС РФ от 1 марта 2007 г. [N 333-О-П](#) // СПС "КонсультантПлюс".

Глава 30 КАС регламентирует процессуальную форму реализации указанных материально-правовых норм.

До вступления в силу КАС дела о принудительном психиатрическом освидетельствовании и дела о принудительной госпитализации гражданина в психиатрический стационар рассматривались в порядке гражданского судопроизводства и относились законодателем к делам особого производства (гл. 35, п. 8 ч. 1 ст. 262 ГПК), что не вполне соответствовало сущности таких дел, поскольку особое производство традиционно понимается как производство бесспорное, в рамках которого не может и не должен решаться спор о праве (ч. 2 ст. 263 ГПК). В то же время разрешение дел рассматриваемой категории неразрывно связано с публично-правовым спором о наличии или об отсутствии оснований к принудительным госпитализации или освидетельствованию. Поэтому отнесение дел данной категории к делам из административных правоотношений, делам спорного характера, видится правильным.

В порядке административного судопроизводства разрешаются дела:

1) о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке или о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке (далее по тексту настоящей главы - дела о принудительной госпитализации);

2) о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке (далее по тексту настоящей главы - дела о принудительном освидетельствовании);

3) иные административные дела о госпитализации гражданина в медицинскую организацию непсихиатрического профиля, оказывающую медицинскую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, если федеральным законом предусмотрен судебный порядок рассмотрения соответствующих требований (например, дела о недобровольной госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию, производство по которым урегулировано гл. 30 КАС с особенностями, установленными в гл. 31 данного Кодекса).

Указанными категориями дел ограничиваются пределы правового регулирования законодательства об административном судопроизводстве.

Законодательство об административном судопроизводстве не регулирует:

1) процессуальный порядок применения принудительных мер медицинского характера, в том числе продление применения указанных мер (основания и порядок регулируются уголовным и уголовно-процессуальным законодательством);

2) процессуальный порядок проведения судебно-психиатрических экспертиз, в том числе принудительных и (или) с помещением гражданина в психиатрический стационар (основания и порядок регулируются уголовно-процессуальным и гражданским процессуальным законодательством <1>).

<1> См., например, ст. 283 ГПК.

§ 2. Подведомственность и подсудность административных дел о недобровольной госпитализации в психиатрический стационар, о продлении срока госпитализации или о психиатрическом освидетельствовании в недобровольном порядке

В отношении рассматриваемой категории дел действует правило единичной подведомственности судам общей юрисдикции.

По родовой подсудности дела относятся к компетенции районных судов.

Территориальная подсудность исключительная: дела о госпитализации подсудны судам по месту нахождения медицинской организации, в которую помещен гражданин, а дела о психиатрическом освидетельствовании - судам по месту жительства гражданина.

§ 3. Особенности возбуждения производства по административному делу о недобровольной госпитализации в психиатрический стационар, о продлении срока госпитализации или о психиатрическом освидетельствовании в недобровольном порядке

1. Право на обращение в суд. Лицо, имеющее право на обращение в суд по делам о принудительном психиатрическом освидетельствовании, - это врач-психиатр, оказывающий психиатрическую помощь, а по делам о принудительной госпитализации - представитель медицинской организации, оказывающей психиатрическую помощь в стационарных условиях, в которую помещен гражданин. При этом правом подписи административного искового заявления о принудительной госпитализации (или продлении срока такой госпитализации) обладают руководитель медицинской организации или его заместитель.

2. Сроки обращения в суд. Срок обращения в суд по делам о госпитализации составляет не более 48 часов с момента помещения гражданина в психиатрический стационар, в случае обращения с заявлением о продлении срока госпитализации - не более 48 часов после наступления обстоятельств, свидетельствующих о необходимости продления срока госпитализации в недобровольном порядке. Данное положение КАС коррелирует с сохраняющей свое значение позицией КС РФ, сформулированной с учетом международных правовых актов <1> и практики ЕСПЧ <2>, согласно которой принудительная госпитализация гражданина в психиатрический стационар является ограничением свободы ("задержанием" в смысле ч. 2 ст. 22 Конституции РФ) и не допускается на срок более 48 часов без судебного решения <3>.

<1> См.: Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме (принят 9 декабря 1988 г. Резолюцией 43/173 на 43-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // СПС "КонсультантПлюс"; подп. "е" п. 1 ст. 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

<2> См.: Постановления ЕСПЧ от 5 октября 2004 г. по делу "Н.Л. против Соединенного Королевства" (жалоба N 45508/99), от 1 июля 1961 г. по делу "Лоулесс (Lawless) против Ирландии" (N 3), от 6 ноября 1980 г. по делу "Гуццарди (Guzzardi) против Италии" (жалоба N 7367/76), от 28 октября 1994 г. по делу "Мюррей (Murray) против Соединенного Королевства" (жалоба N 14310/88), от 24 ноября 1994 г. по делу "Кеммаш (Kemmach) против Франции" (N 3) // СПС "КонсультантПлюс"; СПС "Гарант".

<3> См.: Постановления КС РФ от 27 февраля 2009 г. N 4-П, от 17 февраля 1998 г. N 6-П, от 22 марта 2005 г. N 4-П; Определение КС РФ от 1 марта 2007 г. N 333-О-П.

3. Особенности содержания административного искового заявления и прилагаемых документов. Помимо общих сведений, предусмотренных п. 1 - 3, 5 и 8 ч. 2 ст. 125 КАС, в административном исковом заявлении должны быть указаны:

- 1) нормативное обоснование требований - установленные федеральным законом основания для принудительной госпитализации гражданина в психиатрический стационар;
- 2) ссылки на заключение комиссии врачей, обосновывающее наличие предусмотренных законом оснований к принудительной госпитализации;
- 3) иные данные (в случае их наличия), обосновывающие основания к принудительной госпитализации. Помимо документов, указанных в [ст. 126 КАС](#), к заявлению о госпитализации должны прилагаться:
 - 1) мотивированное заключение комиссии врачей-психиатров о необходимости пребывания гражданина в психиатрическом стационаре <1>;
 - 2) документы, на основании которых составлено заключение врачей-психиатров о принудительном помещении гражданина в психиатрический стационар;
 - 3) документы, свидетельствующие об отказе гражданина от госпитализации в добровольном порядке;
 - 4) мотивированное заключение комиссии врачей-психиатров о том, позволяет ли гражданину его психическое состояние лично участвовать в судебном заседании, в том числе в помещении суда.

<1> Такое заключение составляется по результатам психиатрического освидетельствования гражданина комиссией врачей-психиатров, которое должно быть проведено в течение 48 часов с момента недобровольного помещения гражданина в психиатрический диспансер. Если комиссия врачей придет к выводу о необоснованности госпитализации, то гражданин подлежит немедленной выписке; в случае же если госпитализация будет признана врачами обоснованной, заключение комиссии врачей-психиатров вместе с административным исковым заявлением направляется в суд для решения вопроса о дальнейшем пребывании гражданина в стационаре.

К административному исковому заявлению о принудительном психиатрическом освидетельствовании помимо документов, указанных в [п. 1 ч. 1 ст. 126 КАС](#), должны прилагаться мотивированное заключение врача-психиатра о необходимости такого освидетельствования, материалы, на основании которых составлено заключение.

Административные истцы по делам данной категории освобождены от уплаты государственной пошлины на основании [п. 18 ч. 1 ст. 333.36 НК](#).

4. Решение вопроса о принятии заявления к производству. Срок разрешения вопроса о принятии административного искового заявления о принудительном психиатрическом освидетельствовании общий и составляет три дня с момента поступления административного искового заявления в суд ([ст. 127 КАС](#)). В отношении заявлений о принудительной госпитализации (продлении срока госпитализации) законодатель установил сокращенный срок: вопрос о принятии заявления к производству должен быть решен судьей незамедлительно по факту поступления заявления в суд.

КАС не позволяет сделать однозначный вывод о том, допустимо ли оставление без движения административного искового заявления о принудительной госпитализации. Буквально в [ч. 3 ст. 276 КАС](#) говорится только о принятии заявления к производству или о его возвращении в связи с нарушением правил подсудности по [п. 2 ч. 1 ст. 129](#) данного Кодекса. В то же время возникает вопрос о соотношении данной специальной нормы с общими правилами рассмотрения административного дела в суде первой инстанции.

Представляется верным мнение Е.А. Царегородцевой, согласно которому оставление административного искового заявления без движения может применяться, поскольку прямого запрета [гл. 30 КАС](#) не содержит; при этом срок на устранение недостатков административного искового заявления должен устанавливаться с учетом реальной возможности рассмотрения дела в закрепленный в законе сокращенный срок <1>. В то же время с учетом активной роли суда в административном судопроизводстве ([п. 7 ст. 6, ч. 2 ст. 14 КАС](#)), полномочий суда истребовать необходимые документы и материалы по собственной инициативе в ходе подготовки к рассмотрению дел данной категории ([ч. 4 ст. 276 КАС](#)), а также общего смысла судебного контроля за законностью и обоснованностью недобровольной госпитализации гражданина в психиатрический диспансер, предполагающей как можно более скорое разрешение судом вопроса о госпитализации по существу в целях соблюдения прав человека и предельно допустимого 48-часового срока содержания в стационаре без судебного решения ([ч. 2 ст. 22 Конституции РФ](#)), думается, что даже при наличии оснований к оставлению заявления о принудительной госпитализации без движения суд может не применять данную процессуальную меру, а истребовать недостающие сведения и документы у административного истца в порядке подготовки дела к судебному разбирательству. Это соответствует общей направленности процессуально-правового регулирования порядка рассмотрения дел данной категории на обеспечение прав принудительно госпитализируемого гражданина.

<1> См.: [Комментарий](#) к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный, научно-практический) / Под ред. В.В. Яркова. М.: Статут, 2016 (автор комментария к ст. 276 КАС - Е.А. Царегородцева).

Что касается отказа в принятии административного искового заявления, то данное процессуальное действие может совершаться при наличии к тому оснований, указанных в [ст. 128 КАС](#).

5. Продление срока пребывания гражданина в психиатрическом стационаре на стадии возбуждения производства по делу. Еще одной особенностью возбуждения дела о принудительной госпитализации (продлении срока госпитализации) в психиатрический стационар является то, что согласно [ч. 3 ст. 276 КАС](#) определением о принятии заявления к производству судья одновременно продлевает срок пребывания гражданина в психиатрическом стационаре на срок, необходимый для рассмотрения административного искового заявления.

Данное положение процессуального закона необходимо применять с учетом сформулированной ранее правовой позиции КС РФ о недопустимости принудительного удержания лица в психиатрическом стационаре свыше 48 часов без судебного решения. Как пояснил КС РФ, продление пребывания гражданина в медицинской организации, оказывающей психиатрическую помощь в стационарных условиях, на срок, необходимый для рассмотрения заявления, санкционируемое судьей при возбуждении производства по делу, не является "судебным решением" в смысле [ст. 22 Конституции РФ](#), так как, во-первых, такое продление может состояться и за пределами 48 часов (в том числе исходя из сроков обращения в суд и сроков рассмотрения дел данной категории по [КАС](#)), а во-вторых, продлевая срок пребывания гражданина в стационаре на стадии возбуждения производства по делу, суд не устанавливает обоснованности помещения лица в стационар, и, кроме того, суд обязан продлить срок пребывания лица в стационаре и иное решение принять не может. Поэтому лицу, содержащемуся в психиатрической больнице, должна обеспечиваться полная судебная проверка его ситуации в течение 48 часов - максимального срока содержания под стражей <1>. Правовая позиция КС РФ является общеобязательной и исключает любое иное истолкование правовой нормы в правоприменительной практике.

<1> [Определение](#) КС РФ от 5 марта 2009 г. N 544-О-П; Постановление ЕСПЧ от 22 января 2013 г. по делу "Лашин (Lashin) против Российской Федерации" (жалоба N 33117/02) // СПС "КонсультантПлюс".

Определение о принятии заявления к производству обжалованию отдельно от решения суда не подлежит, так как такая возможность не предусмотрена [КАС](#), а определение не препятствует дальнейшему движению административного

дела.

§ 4. Особенности подготовки к судебному разбирательству административного дела о недобровольной госпитализации в психиатрический стационар, о продлении срока госпитализации или о психиатрическом освидетельствовании в недобровольном порядке

1. Срок подготовки по делам о принудительной госпитализации и принудительном психиатрическом освидетельствовании должен определяться с учетом сокращенных сроков рассмотрения дел данной категории и не может выходить за пределы этого сокращенного срока (ст. 134, 141, ч. 1 ст. 277, ч. 3 ст. 280 КАС).

2. О времени и месте проведения судебного заседания по делам данной категории извещаются:

- гражданин, в отношении которого подано заявление о принудительном освидетельствовании или принудительной госпитализации (в случае возможности гражданина участвовать в судебном заседании в помещении суда на медицинскую организацию, которой подано административное исковое заявление, возлагается обязанность обеспечить участие этого гражданина в судебном заседании);

- его представитель (в том числе назначенный по правилам ч. 4 ст. 54 КАС по делам о госпитализации);

- обратившийся в суд врач-психиатр (по делам о принудительном освидетельствовании) или представитель медицинской организации, оказывающей психиатрическую помощь в стационарных условиях (по делам о принудительной госпитализации);

- прокурор;

- иные лица, которых при необходимости суд по своему усмотрению может вызывать в судебное заседание.

3. На стадии подготовки суд может по собственной инициативе истребовать документы и материалы, необходимые для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения и разрешения дела.

§ 5. Особенности рассмотрения административного дела о недобровольной госпитализации в психиатрический стационар, о продлении срока госпитализации или о психиатрическом освидетельствовании в недобровольном порядке

1. **Состав суда.** Дела о принудительной госпитализации и принудительном освидетельствовании по первой инстанции рассматриваются судьей единолично.

2. **Срок рассмотрения дела.** Административное дело по заявлению о принудительной госпитализации (продлении срока госпитализации) подлежит рассмотрению в течение пяти дней со дня принятия административного искового заявления к производству. Дела о принудительном психиатрическом освидетельствовании должны рассматриваться в срок, не превышающий трех дней со дня принятия заявления к производству.

3. **Место рассмотрения дела.** КАС предусматривает два варианта выбора места проведения судебного заседания. Первый вариант - традиционно в помещении суда. Второй вариант - проведение судебного заседания в медицинской организации, оказывающей психиатрическую помощь в стационарных условиях, в случае, если присутствие гражданина в помещении суда является невозможным, но психическое состояние гражданина позволяет ему лично участвовать в судебном заседании (ч. 7 ст. 277 КАС).

4. **Лица, участвующие в деле.** Административным истцом являются субъекты права на обращение в суд по делам данной категории, реализовавшие такое право.

Административным ответчиком является гражданин, в отношении которого подано заявление о принудительном освидетельствовании либо принудительной госпитализации. На важность обеспечения гражданину права лично участвовать в суде обращал внимание ЕСПЧ, подчеркивая, что в таких делах гражданин является не только стороной дела, но и основным объектом судебного исследования; из правила о личном присутствии допустимы отдельные исключения, однако отступление от этого правила возможно только в случае тщательного рассмотрения этого вопроса судом страны <1>. ЕСПЧ отмечает, что простого предположения суда о том, что психически больной должен быть отстранен от участия в разбирательстве, недостаточно, решение о рассмотрении дела без участия гражданина требует мотивировки в каждом отдельном случае с учетом конкретных обстоятельств <2>.

<1> Постановления ЕСПЧ от 22 января 2013 г. по делу "Лашин (Lashin) против Российской Федерации" (жалоба N 33117/02), от 24 марта 2009 г. по делу "Беркова (Berkova) против Словакии" (жалоба N 67149/01) // СПС "КонсультантПлюс".

<2> Постановления ЕСПЧ от 22 января 2013 г. по делу "Лашин (Lashin) против Российской Федерации", от 24 марта 2009 г. по делу "Беркова (Berkova) против Словакии".

Согласно КАС вопрос о личном участии гражданина в судебном заседании по делу о принудительной госпитализации решается следующим образом: гражданин имеет право лично участвовать в судебном заседании, если его психическое состояние позволяет ему адекватно воспринимать все происходящее и его присутствие в судебном заседании не создает опасности для его жизни, либо здоровья или жизни, либо здоровья окружающих. При этом одним из средств доказывания, на основании которых суд решает вопрос о возможности личного участия гражданина в судебном заседании, является заключение комиссии врачей-психиатров о том, позволяет ли гражданину его психическое состояние лично участвовать в судебном заседании. В связи с тем, что такое заключение нередко готовится врачами медицинской организации, в психиатрический стационар которой помещен гражданин, т.е. исходит от стороны по делу, представляется, что судам следует со всей внимательностью относиться к решению вопроса о личном участии гражданина в судебном разбирательстве в каждом конкретном случае, не ограничиваясь формальной ссылкой на заключение.

В случае если суд придет к выводу о невозможности личного участия гражданина в судебном заседании по делу о госпитализации, гражданин участвует в рассмотрении дела через представителя, а если такого представителя у гражданина нет, то суд должен назначить ему адвоката в качестве представителя (представитель по назначению).

Прокурор участвует в деле для дачи заключения в целях обеспечения законности; в то же время неявка в судебное заседание прокурора, извещенного надлежащим образом, не является препятствием для рассмотрения дела.

Применительно к делам о психиатрическом освидетельствовании препятствием к рассмотрению дела не является не только неявка надлежащим образом извещенного прокурора, но и неявка надлежащим образом извещенного врача-психиатра.

5. **Предмет доказывания.** Предмет доказывания обусловлен материально-правовыми основаниями для принудительного психиатрического освидетельствования и принудительной госпитализации.

При рассмотрении административного дела о психиатрическом освидетельствовании в предмет доказывания

включаются:

1) факты совершения гражданином действий, которые дают основания предполагать наличие у него тяжелого психического расстройства;

2) факт наличия последствий психического расстройства в виде беспомощности гражданина и (или) возможности причинения существенного вреда его здоровью вследствие ухудшения психического состояния, если гражданин будет оставлен без психиатрической помощи;

3) факт отказа или уклонения гражданина от психиатрического освидетельствования в добровольном порядке.

В предмет доказывания по делам о принудительной госпитализации входят следующие юридические факты:

1) наличие у гражданина тяжелого психического расстройства;

2) наличие последствий тяжелого психического расстройства в виде непосредственной опасности для гражданина или для окружающих, беспомощности гражданина и (или) возможности причинения существенного вреда его здоровью вследствие ухудшения психического состояния, если гражданин будет оставлен без психиатрической помощи;

3) факт невозможности обследования и лечения гражданина вне медицинской организации, оказывающей психиатрическую помощь в стационарных условиях;

4) факт отказа или уклонения гражданина от госпитализации в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в добровольном порядке либо от продления такой госпитализации.

6. Распределение бремени доказывания. Обстоятельства, являющиеся основанием для принудительной госпитализации или продления срока такой госпитализации, равно как и для принудительного освидетельствования, подлежат доказыванию административным истцом. В то же время при необходимости суд может истребовать доказательство по своей инициативе.

7. Гласность судебного разбирательства. Административное дело о принудительной госпитализации может быть рассмотрено в закрытом судебном заседании в порядке, установленном [ст. 11 КАС](#). Представляется, что данное положение [ч. 2 ст. 277 КАС](#) не следует толковать как безграничную дискрецию суда на закрытие судебного заседания по делам данной категории. С учетом международного стандарта надлежащей судебной процедуры, права на суд ([ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод](#)), положений [ст. 11 КАС](#) решение о рассмотрении дела в закрытом судебном заседании во всяком случае должно быть мотивировано применительно к наличию оснований такого закрытия, указанных в [ч. 2 ст. 11 КАС <1>](#).

<1> Подробнее о гласности судебного разбирательства в контексте стандарта надлежащей судебной процедуры и права на суд см.: Спицин И.Н. Транспарентность в цивилистическом процессе. М., 2013. С. 102 - 140.

§ 6. Особенности судебного решения по административному делу о недобровольной госпитализации в психиатрический стационар, о продлении срока госпитализации или о психиатрическом освидетельствовании в недобровольном порядке

[КАС](#) закрепляет сокращенные сроки изготовления мотивированного решения по делам о госпитализации и психиатрическом освидетельствовании: решение в полном объеме (т.е. содержащее вводную, описательную, мотивировочную и резолютивную части) должно быть изготовлено в день его принятия.

Копии решения незамедлительно после его изготовления должны быть направлены лицам, участвующим в деле, и их представителям способами, позволяющими обеспечить скорейшую доставку, либо вручены этим лицам под расписку.

В связи с вариативностью места проведения судебного заседания по делам о госпитализации вводная часть решения помимо сведений, указанных в [ст. 180 КАС](#) (общие требования к содержанию решения), должна содержать указание на место проведения судебного заседания.

**Глава XXIII. ПРОИЗВОДСТВО ПО АДМИНИСТРАТИВНЫМ ДЕЛАМ
О ГОСПИТАЛИЗАЦИИ ГРАЖДАНИНА В МЕДИЦИНСКУЮ
ПРОТИВОТУБЕРКУЛЕЗНУЮ ОРГАНИЗАЦИЮ В НЕДОБРОВОЛЬНОМ
ПОРЯДКЕ В СУДАХ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ**

§ 1. Возбуждение производства

Поскольку в соответствии со [ст. 118 Конституции РФ](#) административное судопроизводство есть форма осуществления судебной власти, к административному судопроизводству применимы все известные нам основные концепции гражданского процессуального права.

В настоящей главе будут рассматриваться вопросы, регулируемые [гл. 31 КАС](#), с акцентом на основные особенности существующей административной процессуальной формы.

По общему правилу в соответствии с принципом диспозитивности инициация судебных процедур с целью защиты своих нарушенных или оспариваемых прав, законных интересов осуществляется самим заинтересованным лицом, которое является участником правоотношения.

Однако в отношении гражданина, больного заразной формой туберкулеза, может быть предъявлено административное исковое заявление о его госпитализации в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке, поскольку речь идет о защите интересов всего общества в целом. Представляется правильным полагать, что данная форма защиты интересов общества есть разновидность искового заявления в защиту публичных и государственных интересов, поскольку выгодоприобретателями в данном случае выступают само государство и все общество в целом.

Главной целью выделения в отдельную главу производства по делам о принудительной госпитализации гражданина, больного заразной формой туберкулеза, является четкое регламентирование механизма воздействия со стороны государства на лиц, которые в силу определенных обстоятельств - болезни - представляют серьезную опасность для общества.

В соответствии со [ст. 281 КАС](#) административное исковое заявление в защиту "чужих" интересов подается специальным субъектом - руководителем медицинской противотуберкулезной организации, в которой гражданин находится под диспансерным наблюдением.

Основанием участия в административном процессе для медицинской противотуберкулезной организации в лице ее руководителя являются административная правоспособность и административная дееспособность, которой данные субъекты наделяются в силу [ст. 5 КАС](#).

Административное исковое заявление о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке может быть предъявлено при соблюдении ряда следующих условий:

- гражданин болен заразной формой туберкулеза;
- находится под диспансерным наблюдением в медицинской противотуберкулезной организации;
- неоднократно нарушал санитарно-противоэпидемический режим либо умышленно уклоняется от обследования в целях выявления туберкулеза или от лечения туберкулеза.

С точки зрения содержания административного искового заявления законом также установлен ряд особенностей. В частности, в административном исковом заявлении о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке должны быть указаны:

- наименование суда, в который подается административное исковое заявление;
- наименование административного истца, место нахождения; фамилия, имя и отчество представителя, его почтовый адрес, сведения о высшем юридическом образовании, если административное исковое заявление подается представителем; номера телефонов, факсов, адреса электронной почты административного истца, его представителя;
- фамилия, имя, отчество административного ответчика, его место жительства или место пребывания, дата и место его рождения (если известны); номера телефонов, факсов, адреса электронной почты административного ответчика (если известны);
- содержание требований к административному ответчику и изложение оснований и доводов, посредством которых административный истец обосновывает свои требования;
- иные сведения в случаях, если их указание предусмотрено положениями КАС, определяющими особенности производства по отдельным категориям административных дел.

К иным сведениям можно отнести:

- установленные федеральным законом основания для госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке;
- заключение комиссии врачей;
- иные данные, обосновывающие требования административного истца.

Процессуальные особенности подачи административного искового заявления касаются также и документов, прикладываемых к исковому заявлению. КАС устанавливает специальную по отношению к ст. 126 данного Кодекса норму для документов, которые прикладываются к административному исковому заявлению.

По делам о принудительной госпитализации гражданина, больного заразной формой туберкулеза, к административному исковому заявлению должны быть приложены:

- истории болезни гражданина;
- заключение комиссии врачей противотуберкулезной медицинской организации с указанием диагноза, тяжести заболевания, обязанности диспансерного наблюдения, а также иные материалы, подтверждающие необходимость госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке;
- документы, на основании которых составлено заключение комиссии врачей противотуберкулезной медицинской организации о помещении гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке;
- документы, подтверждающие неоднократное нарушение гражданином, в отношении которого подано административное исковое заявление о госпитализации в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке, санитарно-противоэпидемического режима либо умышленное уклонение гражданина от обследования в целях выявления туберкулеза или от лечения туберкулеза;
- документы, предусмотренные п. 1 ч. 1 ст. 126 КАС, - уведомления о вручении или иные документы, подтверждающие вручение другим лицам, участвующим в деле, направленных в соответствии с ч. 7 ст. 125 данного Кодекса копий административного искового заявления и приложенных к нему документов, которые у них отсутствуют.

Иные документы, указанные в ст. 126 КАС, не прикладываются, поскольку субъектом, подающим административное исковое заявление, является руководитель медицинской противотуберкулезной организации, в которой гражданин находится под диспансерным наблюдением.

Очевидно, что несоблюдение вышеуказанных требований повлечет оставление административного искового заявления без движения, а в дальнейшем возможно и возвращение административного искового заявления.

При условии соблюдения всех требований к предъявлению административного искового заявления данное заявление принимается к производству. Сроки для принятия административного искового заявления о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке также отдельно регламентированы, и в отличие от общего срока для решения вопроса о принятии административного искового заявления, составляющего в соответствии со ст. 127 КАС три дня, по данной категории дел вопрос о принятии либо непринятии административного искового заявления к производству суд должен решить незамедлительно.

Полагаем, что слово "незамедлительно" означает "в разумные сроки", которые необходимы для проверки административного искового заявления, всех приложенных к нему документов и вынесения определения суда. В гражданском и арбитражном процессах данный срок принято понимать как один рабочий день.

Законом установлено одно исключение из названного правила - неподсудность требований данному суду и возвращение административного искового заявления.

§ 2. Рассмотрение административного дела

В законе напрямую закреплено, что после принятия административного искового заявления о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке суд вправе истребовать документы и материалы, необходимые для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения и разрешения административного дела.

Однако полагаем правильным считать, что слово "вправе" в данном контексте следует рассматривать не только и не столько как право суда на совершение ряда процессуальных запросов, а скорее как указание на необходимость для суда точного определения предмета доказывания по данной непростой категории дел и, как следствие, обеспечение правильного и своевременного рассмотрения и разрешения дела посредством собирания доказательств самим судом.

Рассмотрение административного дела по административному исковому заявлению о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке происходит по правилам, установленным для рассмотрения административных исковых заявлений о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке или о продлении срока госпитализации в недобровольном порядке гражданина, страдающего психическим расстройством.

Главой, регулирующей рассмотрение административных дел по административному исковому заявлению о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке, устанавливаются отдельные процессуальные особенности рассмотрения именно этой категории дел.

Гражданин имеет право лично участвовать в судебном заседании и излагать свою позицию по административному делу о его госпитализации в недобровольном порядке или о продлении срока его госпитализации в недобровольном порядке, если состояние гражданина позволяет ему адекватно воспринимать все происходящее в судебном заседании и

его присутствие в судебном заседании не создает опасности для его жизни, либо здоровья или жизни, либо здоровья окружающих.

Административное дело о госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке рассматривается с участием прокурора, представителя медицинской противотуберкулезной организации и представителя гражданина, в отношении которого решается вопрос о госпитализации в недобровольном порядке или о продлении срока госпитализации в недобровольном порядке.

При необходимости суд может вызвать в судебное заседание иных лиц. Неявка в судебное заседание надлежащим образом извещенного прокурора не является препятствием для рассмотрения административного дела.

При отсутствии у гражданина, в отношении которого решается вопрос о госпитализации в недобровольном порядке или о продлении срока госпитализации в недобровольном порядке, представителя суд назначает ему адвоката.

Судебное заседание может проводиться в помещении суда или в помещении медицинской организации, оказывающей помощь в стационарных условиях. Судебное заседание проводится в помещении медицинской организации, оказывающей помощь в стационарных условиях, в случае, если суд установит, что состояние гражданина позволяет ему лично участвовать в судебном заседании, но его присутствие в помещении суда является невозможным. В иных случаях судебное заседание проводится в помещении суда.

По общему правилу административные дела рассматриваются и разрешаются ВС РФ до истечения трех месяцев, а другими судами - до истечения двух месяцев со дня поступления административного искового заявления в суд, включая срок на подготовку административного дела к судебному разбирательству, если иные сроки рассмотрения и разрешения административных дел не установлены [КАС](#).

Срок рассмотрения данной категории дел установлен сокращенный: административное дело по административному исковому заявлению о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке подлежит рассмотрению в течение пяти дней со дня принятия административного искового заявления к производству суда.

Таким образом, законодателем, учитывая опасность такого заболевания, как открытая форма туберкулеза, устанавливаются крайне сжатые сроки для рассмотрения вопроса о принудительной госпитализации больного гражданина. При этом этот срок, достаточный для того, чтобы у суда была возможность рассмотреть и разрешить дело надлежащим образом.

По общему правилу рассмотрение дел в судах открытое. Однако в отдельных случаях судом может быть проведено закрытое заседание, в том числе и по вышеуказанной категории дел.

Основания для проведения закрытого судебного заседания установлены в [ч. 2 ст. 11 КАС](#): разбирательство в закрытом судебном заседании допускается в случае удовлетворения ходатайства лица, участвующего в деле, ссылающегося на содержащиеся в административном деле сведения конфиденциального характера, на неприкосновенность частной жизни граждан или иные обстоятельства, гласное обсуждение которых может помешать правильному разбирательству административного дела либо повлечь за собой разглашение указанных тайн и нарушение прав и законных интересов гражданина.

Законодателем установлен перечень лиц, которых суд уведомляет о времени и месте рассмотрения административного дела в обязательном порядке:

- гражданин, в отношении которого подано административное исковое заявление о госпитализации в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке;
- его законный представитель;
- представитель медицинской противотуберкулезной организации, в которой больной туберкулезом находится под диспансерным наблюдением;
- прокурор.

Участие в судебном заседании указанных лиц является обязательным.

Данный перечень содержит минимум лиц, участие которых необходимо для правильного рассмотрения и разрешения дела, однако приведенный перечень не является закрытым и при необходимости суд может вызвать в судебное заседание иных лиц.

В силу особой социальной важности данной категории дел, нетипичности стоящей перед судом задачи, недобровольного характера госпитализации было принято решение закрепить перечень обстоятельств, которые обязательно должны быть установлены судом для правильного и своевременного рассмотрения и разрешения административного дела.

К данным обстоятельствам относятся следующие:

- имеется ли у гражданина, в отношении которого решается вопрос о госпитализации в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке, заболевание заразной формой туберкулеза;
- имелись ли факты неоднократного нарушения гражданином, в отношении которого решается вопрос о госпитализации в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке, санитарно-противоэпидемического режима либо умышленного уклонения от обследования в целях выявления туберкулеза или от лечения туберкулеза.

Таким образом, с учетом требований к административному исковому заявлению, описанных выше, а также обстоятельств, которые должны быть установлены судом, можно сформировать минимальные обязательные элементы предмета доказывания по данной категории дел.

Обязанность доказывания обстоятельств по административному делу о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке лежит на административном истце.

При необходимости суд может истребовать доказательства по своей инициативе.

§ 3. Решение суда

Решение суда должно соответствовать общим требованиям, установленным [ст. 180 КАС](#), и состоять из вводной, описательной, мотивировочной и резолютивной частей.

Согласно общему правилу в вводной части решения суда должны быть указаны:

- номер административного дела;
- дата и место принятия решения суда;
- наименование суда, принявшего решение;
- состав суда;
- сведения о сторонах, других лицах, участвующих в деле, об их представителях, о секретаре судебного заседания, об иных участниках судебного процесса, о предмете административного иска.

По административным делам о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке вводная часть решения суда должна помимо общих данных содержать указание на место проведения судебного заседания.

Особенности установлены не только для содержания решения суда, но и для сроков принятия такого решения. По общему правилу (ст. 177 КАС) составление мотивированного решения суда может быть отложено на срок не более чем пять дней со дня окончания судебного разбирательства по административному делу.

Однако по административным делам о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке мотивированное решение должно быть изготовлено в день его принятия.

Суд принимает решение об удовлетворении административного иска в случае установления оснований для госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке. При необоснованности требований суд отказывает в удовлетворении административного иска.

Копии решения суда вручаются под расписку лицам, участвующим в деле, и их представителям или направляются им незамедлительно после изготовления решения способами, позволяющими обеспечить скорейшую доставку.

Глава XXIV. ПРОИЗВОДСТВО ПО РАССМОТРЕНИЮ ДЕЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В АРБИТРАЖНЫХ СУДАХ

Административная ответственность - вид ответственности за административные правонарушения, состав которых предусматривается КоАП и законами субъектов РФ об административных правонарушениях. Административная ответственность наступает за деяния, менее опасные, чем преступления.

В большинстве случаев административная ответственность является внесудебной ответственностью и назначается уполномоченными административными органами и должностными лицами.

Суды по отношению к ответственности за административные правонарушения выступают в качестве органа, привлекающего к административной ответственности, и в качестве органа, в котором может быть оспорено постановление о привлечении к административной ответственности, принятое административным органом.

В настоящее время в законодательном порядке готовится новая редакция КоАП, в которой могут быть откорректированы административные процедуры, процедуры привлечения к ответственности, компетенция судов, составы правонарушений и ответственность за их совершение.

§ 1. Рассмотрение арбитражными судами дел о привлечении к административной ответственности

1. Подведомственность дел о привлечении к административной ответственности арбитражным судам. Дела о привлечении к административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в связи с осуществлением ими предпринимательской или иной экономической деятельности подведомственны арбитражным судам с момента вступления в законную силу КоАП (1 июля 2002 г.). В то же время суды общей юрисдикции рассматривали такие дела раньше и по большему числу правонарушений. Практика рассмотрения судами административных дел последних лет нашла свое отражение, в частности, в Постановлениях Пленума ВС РФ от 24 марта 2005 г. **№ 5** "О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" <1>, Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. **№ 10** "О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях" <2>.

<1> Российская газета. № 80. 2005. 19 апреля.

<2> Вестник ВАС РФ. 2004. № 8.

Арбитражные суды рассматривают дела о привлечении к административной ответственности организаций и предпринимателей за совершение правонарушений, предусмотренных ст. 6.33, 7.24, ч. 2, 3 ст. 9.4, ст. 9.5, 9.5.1, 14.1, 14.10 - 14.14, ч. 1, 2 ст. 14.16, ст. 14.7, 14.9, 14.18, 14.23, 14.27, 14.31 - 14.33, 14.36, 14.37, ч. 2 ст. 14.38, ст. 14.43 - 14.49, 14.50, ч. 1 ст. 15.10, ч. 2 ст. 17.14, ч. 6, 15 ст. 19.5, ст. 19.33 КоАП. Этот перечень довольно часто корректируется законодателем (см. перечень в ст. 23.1 КоАП в действующей редакции).

Основная часть составов административных правонарушений, подсудных арбитражным судам, относится к области предпринимательской деятельности. Ряд составов относится к защите интеллектуальных прав, прав в сфере конкуренции и пр. Применительно к административной ответственности индивидуальные предприниматели отдельно не названы в качестве разновидности лиц и несут ответственность как должностные лица (ст. 2.4 КоАП).

Дела о привлечении к административной ответственности подведомственны арбитражному суду, если:

- административное правонарушение совершено юридическим лицом или предпринимателем при осуществлении им предпринимательской или иной экономической деятельности;

- состав административного правонарушения, по которому осуществляется привлечение к ответственности, отнесен федеральным законом (КоАП) к компетенции арбитражного суда.

2. Основания для возбуждения дела о привлечении к административной ответственности в арбитражном суде. Производство по делам о привлечении к административной ответственности возбуждается на основании заявлений органов и должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях. Перечень этих органов и должностных лиц содержится в ст. 28.3 КоАП. Это могут быть должностные лица налоговых органов, антимонопольных органов, таможенных органов, органов, уполномоченных в области банкротства и финансового оздоровления, валютного контроля и др. Кроме того, обратиться в суд вправе прокурор (ст. 28.8 КоАП). В заявлении должно содержаться требование органа, должностного лица о привлечении организации, индивидуального предпринимателя к административной ответственности.

Заявление о привлечении к административной ответственности подается по месту нахождения организации или месту жительства индивидуального предпринимателя, в отношении которых составлен протокол об административной ответственности <1>. Место нахождения организации определяется по месту ее государственной регистрации (ст. 54 ГК). Место жительства гражданина определяется местом его регистрации (ст. 20 ГК, ст. 3 Закона о праве на свободу передвижения).

<1> Постановление ВС РФ от 2 декабря 2015 г. № 305-АД15-12777 // СПС "КонсультантПлюс".

С учетом правил, изложенных в ст. 29.5 КоАП, ст. 203 АПК, в случае совершения административного правонарушения вне места нахождения юридического лица или жительства гражданина, например, обособленным подразделением юридического лица заявление о привлечении к административной ответственности может быть подано по месту нахождения этого обособленного подразделения. Выбор арбитражного суда осуществляет административный орган.

Заявление по данной категории дел государственной пошлиной не облагается.

3. Требования к заявлению о привлечении к административной ответственности. Общие требования к заявлению о привлечении к административной ответственности лиц, осуществляющих предпринимательскую и иную

экономическую деятельность, изложены в [ст. 125 АПК](#).

Кроме того, в заявлении должны быть указаны:

- дата и место совершения действий, послуживших основанием для составления протокола об административном правонарушении;
- данные о лице, составившем протокол;
- данные о лице, в отношении которого составлен протокол;
- нормы закона ([КоАП](#)), закона субъекта РФ, предусматривающего административную ответственность за действия, послужившие основанием для составления протокола об административном правонарушении;
- требование заявителя о привлечении к административной ответственности.

К заявлению прилагается протокол об административном правонарушении, прилагаемые к нему документы, а также доказательства (уведомление и т.п.) направления копии заявления лицу, в отношении которого составлен протокол.

Заявление о привлечении лица к административной ответственности направляется в арбитражный суд в течение трех суток с момента составления протокола ([ст. 28.8 КоАП](#)). Несоблюдение требований по оформлению заявления влечет последствия, предусмотренные [ст. 128, 129 АПК](#), - оставление заявления без движения или возвращение заявления.

При рассмотрении данной категории дел суд не связан требованием административного органа о назначении конкретного вида и размера наказания и определяет его, руководствуясь общими правилами назначения наказания, в том числе с учетом смягчающих и отягчающих обстоятельств. Поэтому отсутствие в заявлении о привлечении к административной ответственности указания на конкретный вид и (или) размер подлежащего назначению наказания не является основанием для оставления заявления без движения.

При поступлении заявления о привлечении к административной ответственности за совершение правонарушения, рассмотрение дела о котором не отнесено [ч. 3 ст. 23.1 КоАП](#) к подведомственности арбитражного суда, суд выносит определение о возвращении заявления применительно к [п. 1 ч. 1 ст. 129 АПК](#).

В случае установления неподведомственности дела на стадии его рассмотрения суд, руководствуясь [п. 1 ч. 1 ст. 150 АПК](#), выносит определение о прекращении производства в арбитражном суде и возвращении заявления, протокола об административном правонарушении и прилагаемых к нему документов административному органу. Вынесение указанного определения не является основанием для прекращения производства по делу об административном правонарушении и влечет лишь прекращение рассмотрения заявления административного органа в арбитражном суде.

Установив при принятии заявления о привлечении к административной ответственности факт составления протокола и оформления других материалов дела неправомочными лицами, неправильное составление протокола и оформление других материалов дела либо неполноту представленных материалов, которая не может быть восполнена при рассмотрении дела, суд, руководствуясь [ст. 29.4 КоАП](#), выносит определение о возвращении заявления вместе с протоколом об административном правонарушении и прилагаемыми к нему документами административному органу.

При выявлении указанных обстоятельств в судебном заседании суд, руководствуясь [ч. 6 ст. 205](#) и [ч. 2 ст. 206 АПК](#), принимает решение об отказе в удовлетворении требования административного органа о привлечении к административной ответственности.

При получении протокола об административном правонарушении и иных документов без заявления суд возвращает их административному органу без вынесения определения в связи с отсутствием оснований для решения вопроса о возбуждении производства по делу в арбитражном суде.

При получении протокола об административном правонарушении и иных документов от суда общей юрисдикции, передавшего их в арбитражный суд по подведомственности, арбитражный суд направляет их в административный орган, составивший протокол, без возбуждения производства по делу в арбитражном суде и без вынесения определения, имея в виду отсутствие заявления административного органа, требуемого согласно [ч. 2 ст. 202](#) и [ст. 203 АПК](#).

Поданное по всем правилам заявление принимается к производству арбитражного суда, о чем выносится соответствующее определение.

4. Судебное разбирательство по делам о привлечении к административной ответственности. Задачами арбитражных судов при производстве по делам об административных правонарушениях являются всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений ([ст. 24.1 КоАП](#)).

После поступления заявления вместе с протоколом при соблюдении всех требований судья арбитражного суда выносит определение о принятии дела об административном правонарушении к производству, подготовке его к рассмотрению и назначении дела к судебному разбирательству ([ст. 29.1, 29.4 КоАП, ст. 127, 133, 137 АПК](#)).

Копии определения о принятии дела к производству не позднее следующего дня направляются лицам, участвующим в деле.

На данной стадии судья выясняет следующие вопросы:

- 1) относится ли к его компетенции рассмотрение данного дела ([ст. 23.1 КоАП](#)) (при отсутствии таковой заявление подлежит возвращению административному истцу);
- 2) имеются ли обстоятельства, исключающие рассмотрение данного дела этим судьей;
- 3) правильно ли составлен протокол об административном правонарушении и оформлены иные материалы дела с точки зрения полноты исследования события правонарушения и сведений о лице, его совершившем, а также соблюдения процедуры оформления протокола.

Существенным недостатком протокола является отсутствие данных, прямо перечисленных в [ч. 2 ст. 28.2 КоАП](#), и иных сведений в зависимости от их значимости для данного конкретного дела об административном правонарушении (например, отсутствие данных о том, владеет ли лицо, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, языком, на котором ведется производство по делу, а также данных о предоставлении переводчика при составлении протокола и т.п.).

Несущественными являются такие недостатки протокола, которые могут быть восполнены при рассмотрении дела по существу, а также нарушение установленных [ст. 28.5](#) и [28.8 КоАП](#) сроков составления протокола об административном правонарушении и направления протокола для рассмотрения судьей, поскольку эти сроки не являются пресекательными, либо составление протокола в отсутствие лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, если этому лицу было надлежащим образом сообщено о времени и месте его составления, но оно не явилось в назначенный срок и не уведомило о причинах неявки или причины неявки были признаны неуважительными.

Если по результатам одной проведенной проверки составлен один протокол о нескольких незаконных действиях (фактах бездействия), каждое из которых образует самостоятельный состав административного правонарушения, это само по себе не является существенным нарушением при производстве по делу об административном правонарушении. В этом случае требование административного органа, изложенное в заявлении, подлежит уточнению в суде.

В случае когда при подготовке дела к судебному разбирательству будет установлено, что в материалах одного дела об административном правонарушении, переданного на рассмотрение судьей, имеется несколько протоколов об административных правонарушениях, совершенных одним и тем же лицом, каждый протокол надлежит принимать для

рассмотрения в отдельном производстве с вынесением постановления по каждому совершенному правонарушению в соответствии с ч. 1 ст. 4.4 КоАП.

Если из протоколов об административных правонарушениях усматривается наличие оснований для назначения административного наказания по правилам ч. 2 ст. 4.4 КоАП, то выносится определение об объединении таких материалов для рассмотрения их в одном производстве с вынесением одного постановления;

4) имеются ли обстоятельства, исключающие производство по делу (ст. 24.5 КоАП);

5) достаточно ли имеющихся по делу материалов для его рассмотрения по существу;

6) имеются ли ходатайства и отводы. Порядок подачи и рассмотрения ходатайств и отводов предусмотрен ст. 24.4, 25.13 КоАП, ст. 159 АПК.

Кроме того, судья арбитражного суда:

1) назначает время и место рассмотрения дела;

2) определяет круг лиц, участвующих в деле, и вызывает их в заседание.

В деле об административном правонарушении участвуют следующие лица (гл. 25 КоАП):

- юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении;

- административный орган, составивший протокол;

- потерпевший, которым может являться физическое или юридическое лицо;

- представитель физического или юридического лица;

- защитник (адвокат или иное лицо);

- свидетель;

- понятой;

- эксперт;

- специалист;

- переводчик;

- прокурор;

3) извещает лиц, участвующих в деле, о времени и месте судебного заседания.

Неявка указанных лиц, извещенных надлежащим образом, не является препятствием для рассмотрения дела.

Поскольку должностные лица, составившие протокол об административном правонарушении, а также органы и должностные лица, вынесшие постановление по делу об административном правонарушении, не являются участниками производства по делам об административных правонарушениях, круг которых перечислен в гл. 25 КоАП, они не вправе заявлять ходатайства, отводы. Вместе с тем при рассмотрении дел о привлечении лиц к ответственности за административное правонарушение, а также по жалобам и протестам на постановления по делам об административных правонарушениях в случае необходимости не исключается возможность вызова в суд указанных лиц для выяснения возникших вопросов.

Арбитражный суд может признать обязательной явку в судебное заседание представителя административного органа, а также лица, в отношении которого составлен протокол об административном правонарушении, и вызвать их в судебное заседание. Неявка указанных лиц является основанием для наложения штрафа в порядке и в размерах, которые установлены в гл. 11 АПК;

4) определяет предмет доказывания и круг необходимых доказательств, рассматривает вопрос о назначении экспертизы.

Предмет доказывания определен в ст. 26.1 КоАП и является обязательным по всем делам об административных правонарушениях. Арбитражный суд наделен правом истребовать доказательства от административного органа по собственной инициативе.

Общим положениям о доказательствах и их видах посвящены ст. 26.2 - 26.11 КоАП. Обязанность доказывания обстоятельств, послуживших основанием для составления протокола об административном правонарушении, не может быть возложена на лицо, привлекаемое к ответственности. При этом следует отметить возможность административной ответственности свидетеля, специалиста, эксперта, переводчика при производстве по делу об административном правонарушении (ст. 17.9 КоАП).

При подготовке и рассмотрении дел об административных правонарушениях (а также по жалобам на постановления или решения по делам об административных правонарушениях) следует исходить из закрепленного в ст. 1.5 КоАП принципа административной ответственности - презумпции невиновности лица, в отношении которого осуществляется производство по делу. Реализация этого принципа заключается в том, что лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность, вина в совершении административного правонарушения устанавливается судьями, органами, должностными лицами, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях. Неустранимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, должны толковаться в пользу этого лица.

Порядок рассмотрения дела об административном правонарушении предусмотрен гл. 19 АПК, ст. 29.7 КоАП и очень детально регламентирован. Порядок судебного заседания является стандартным. Дело об административном правонарушении рассматривается судьей единолично в двухмесячный срок со дня получения судьей заявления, протокола об административном правонарушении и других материалов дела. При определенных обстоятельствах этот срок может быть продлен, но не более чем на один месяц. О продлении срока выносится определение.

При наличии соответствующих оснований заявление может быть оставлено судьей без рассмотрения (ст. 148 АПК), производство по делу может быть прекращено (ст. 150 АПК), приостановлено (гл. 16 АПК), отложено (ст. 158 АПК). Дело может быть рассмотрено посредством видеоконференц-связи.

5. Решение арбитражного суда по делу о привлечении к административной ответственности. Общие правила принятия арбитражным судом решения по делу о привлечении к административной ответственности предусмотрены гл. 20 АПК.

По результатам рассмотрения заявления о привлечении к административной ответственности арбитражный суд принимает одно из двух видов решений:

1) о привлечении к административной ответственности;

2) об отказе в удовлетворении заявления о привлечении к административной ответственности.

В удовлетворении заявления должно быть отказано при наличии обстоятельств, предусмотренных ст. 24.5 КоАП, а также в случае объявления устного замечания (ст. 2.9 КоАП).

При доказанности совершения правонарушения, соответствии доводов заявителя установленным судом обстоятельствам дела, соблюдении требований закона заявление подлежит удовлетворению <1>.

<1> См., например, решение Арбитражного суда Челябинской области от 6 марта 2015 г. по делу N А76-29766/2014 // <http://kad.arbitr.ru/>.

КоАП предусмотрена возможность привлечения к административной ответственности только за оконченное правонарушение.

Административное правонарушение считается оконченным с момента, когда в результате действия (бездействия) правонарушителя имеются все предусмотренные законом признаки состава административного правонарушения. В случае, если в соответствии с нормативными правовыми актами обязанность должна быть выполнена к определенному сроку, правонарушение является оконченным с момента истечения этого срока.

При назначении административного наказания необходимо учитывать следующие правила:

- о презумпции невиновности (ст. 1.5 КоАП).

Выяснение виновности лица в совершении административного правонарушения осуществляется на основании данных, зафиксированных в протоколе об административном правонарушении, объяснений лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в том числе об отсутствии возможности для соблюдения соответствующих правил и норм, о принятии всех зависящих от него мер по их соблюдению, а также на основании иных доказательств, предусмотренных ч. 2 ст. 26.2 КоАП;

- о действии законодательства об административных правонарушениях во времени и в пространстве (ст. 1.7 КоАП);

- о возможности освобождения от административной ответственности при малозначительности административного правонарушения (ст. 2.9 КоАП) и отсутствии существенной угрозы охраняемым общественным отношениям <1>.

<1> См., например: решение Арбитражного суда Самарской области от 18 ноября 2014 г. по делу N А55-19679/2014, Постановление ВС РФ от 24 ноября 2015 г. N 310-АД15-12791 // Там же.

При квалификации правонарушения в качестве малозначительного необходимо исходить из оценки конкретных обстоятельств его совершения. Малозначительность правонарушения имеет место при отсутствии существенной угрозы охраняемым общественным отношениям. Такие обстоятельства, как, например, личность и имущественное положение привлекаемого к ответственности лица, добровольное устранение последствий правонарушения, возмещение причиненного ущерба, не являются обстоятельствами, свидетельствующими о малозначительности правонарушения. Данные обстоятельства в силу ч. 2 и 3 ст. 4.1 КоАП учитываются при назначении административного наказания.

При квалификации административного правонарушения в качестве малозначительного надлежит учитывать, что ст. 2.9 КоАП не содержит оговорку о ее неприменении к каким-либо составам правонарушений, предусмотренным данным Кодексом.

Возможность или невозможность квалификации деяния в качестве малозначительного не может быть установлена абстрактно, исходя из сформулированной в КоАП конструкции состава административного правонарушения, за совершение которого установлена ответственность. Так, не может быть отказано в квалификации административного правонарушения в качестве малозначительного только на том основании, что в соответствующей статье *Особенной части* КоАП ответственность определена за неисполнение какой-либо обязанности и не ставится в зависимость от наступления каких-либо последствий;

- об ответственности юридического лица при его реорганизации (ст. 2.10 КоАП);

- об общих правилах назначения административного наказания (ст. 4.1 КоАП).

Нарушение административным органом при производстве по делу об административном правонарушении процессуальных требований, установленных КоАП, является основанием для отказа в удовлетворении требования административного органа о привлечении к административной ответственности (ч. 2 ст. 206 АПК) либо для признания незаконным и отмены оспариваемого постановления административного органа (ч. 2 ст. 211 АПК) при условии, если указанные нарушения носят существенный характер и не позволяют или не позволили всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело.

Существенный характер нарушений определяется исходя из последствий, которые данными нарушениями вызваны, и возможности устранения этих последствий при рассмотрении дела:

- об обстоятельствах, смягчающих и отягчающих административную ответственность (ст. 4.1, 4.2 КоАП);

- о назначении административного наказания за совершение нескольких административных правонарушений (ст. 4.4 КоАП);

- о давности привлечения к административной ответственности (ст. 4.5 КоАП) <1>.

<1> См., например, решение Арбитражного суда Тюменской области от 27 июня 2014 г. по делу N А70-4880/2014 // <http://kad.arbitr.ru/>.

При разрешении вопроса о виновности юридического лица суд не вправе делать выводы о виновности должностных лиц или работников, так как это не относится к его компетенции.

В силу ч. 2 ст. 2.1 КоАП юридическое лицо привлекается к ответственности за совершение административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых КоАП или законами субъекта РФ предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

Понятие вины юридических лиц раскрывается в ч. 2 ст. 2.1 КоАП. При этом в отличие от физических лиц в отношении юридических лиц КоАП формы вины (ст. 2.2) не выделяет.

Следовательно, и в тех случаях, когда в соответствующих статьях *Особенной части* КоАП возможность привлечения к административной ответственности за административное правонарушение ставится в зависимость от формы вины, в отношении юридических лиц требуется лишь установление того, что у соответствующего лица имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, но им не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению (ч. 2 ст. 2.1 КоАП). Обстоятельства, указанные в ч. 1 или 2 ст. 2.2 КоАП, применительно к юридическим лицам установлению не подлежат.

В силу ч. 3 ст. 2.1 КоАП назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо.

Суд не связан требованиями административного органа о назначении конкретного вида и размера наказания. Как уже отмечалось, в заявлении о привлечении лица к административной ответственности, в соответствующем протоколе должно содержаться указание на нормы закона, предусматривающего административную ответственность. Возникает вопрос: может ли судья избрать собственную квалификацию правонарушения (например, квалифицировать правонарушение по ч. 3 ст. 14.1, а не по ч. 2 ст. 14.1, указанной в заявлении)? На наш взгляд, если собранными доказательствами состав административного правонарушения подтвержден, судья в этом случае должен произвести правильную квалификацию, так как привлечение к ответственности осуществляется судьей, а не лицом, составившим протокол (кроме случаев, когда в результате переквалификации составление протокола не отнесено к компетенции

заявителя или когда дело перестает быть подсудным арбитражному суду).

Решение по делу о привлечении к административной ответственности состоит из нескольких частей.

В вводной части решения указываются:

- наименование арбитражного суда;
- состав суда;
- фамилия лица, которое вело протокол судебного заседания;
- номер дела, дата и место принятия решения;
- наименование лиц, участвующих в деле;
- предмет спора;
- фамилии лиц, присутствующих в заседании, с указанием их полномочий.

В описательной части решения излагаются заявленные требования и возражения, объяснения заявителя и ходатайства лиц, участвующих в деле, событие административного правонарушения, полномочия административного органа, характеристика лица и пр.

В мотивировочной части решения указываются:

- фактические и иные обстоятельства административного правонарушения и административного производства, установленные арбитражным судом;

- доказательства, на которых основаны выводы суда об обстоятельствах дела и доводы в пользу принятого решения;

- мотивы, по которым суд отклонил те или иные доказательства, принял или отклонил доводы лиц, участвующих в деле;

- законы и иные нормативные правовые акты, которыми руководствовался суд при принятии решения, и мотивы, по которым суд не применил законы и иные нормативные правовые акты, на которые ссылались лица, участвующие в деле.

В резолютивной части решения указываются:

- наименование лица, привлеченного к административной ответственности, его место нахождения или жительства;
- сведения о государственной регистрации в качестве юридического лица или индивидуального предпринимателя;
- нормы закона (КоАП), на основании которых данное лицо привлекается к административной ответственности;
- вид административного наказания и санкции, возложенные на это лицо, или
- вывод суда об отказе в удовлетворении заявления.

Также суд в порядке [ст. 29.10 КоАП](#) при вынесении решения должен разрешить вопрос об изъятых вещах и доказательствах.

Решение по делу о привлечении к административной ответственности подписывается судьей арбитражного суда, объявляется немедленно по окончании рассмотрения дела и вступает в законную силу по истечении 10 дней со дня его принятия, если не подана апелляционная жалоба. В случае подачи апелляционной жалобы решение (если оно не отменено или не изменено) вступает в законную силу со дня принятия постановления судом апелляционной инстанции.

Решение по данной категории дел может быть обжаловано в апелляционную инстанцию в 10-дневный срок со дня принятия, в кассационную инстанцию - в срок, предусмотренный [ст. 276 АПК](#). По ряду дел (если законом предусмотрено наказание в виде предупреждения и (или) назначен административный штраф юридическому лицу не более 100 тыс. руб., индивидуальному предпринимателю - не более 5 тыс. руб.) допускается обжалование постановления апелляционного суда в кассационную инстанцию только по основаниям, предусмотренным [ч. 4 ст. 288 АПК](#). Уплаченный штраф по решению суда, которое отменено вышестоящим судом с прекращением производства по делу по причине отсутствия состава административного правонарушения, подлежит возврату лицу <1>.

<1> [Определение ВС РФ от 19 ноября 2015 г. N 305-ЭС15-8490 // СПС "КонсультантПлюс"](#).

Пересмотр в порядке кассационного производства судебных актов арбитражных судов субъектов РФ и арбитражных апелляционных судов по делам о защите интеллектуальных прав (о привлечении к ответственности организации или предпринимателя по [ст. 14.10, ч. 1, 2 ст. 14.33 КоАП](#)) осуществляется Судом по интеллектуальным правам.

По делам данной категории упрощенное производство допускается, если назначено административное наказание только в виде штрафа не более 100 тыс. руб. ([ст. 227 АПК](#)).

Копии решения направляются арбитражным судом в трехдневный срок со дня его принятия лицам, участвующим в деле, а в случае необходимости - вышестоящему в порядке подчинения административному органу. Решение по делу о привлечении к административной ответственности имеет силу исполнительного документа ([подп. 6 п. 1 ст. 12 Закона об исполнительном производстве](#)).

По результатам рассмотрения дела судья арбитражного суда при установлении причин административного правонарушения и условий, способствовавших его совершению, может внести в соответствующие организации и соответствующим должностным лицам представление о принятии мер по устранению указанных причин и условий. Организации и должностные лица обязаны рассмотреть представление в течение месяца со дня его получения и сообщить о принятых мерах судье арбитражного суда, вынесшего представление ([ст. 29.13 КоАП](#)).

§ 2. Рассмотрение арбитражными судами дел об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности

1. Подведомственность дел об оспаривании решений административного органа арбитражным судам.

[Главой 23 КоАП](#) предусмотрены органы, должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях. Административная ответственность наступает для граждан, индивидуальных предпринимателей, должностных лиц, юридических лиц. При этом предприниматели несут ответственность как должностные лица.

В случае привлечения организаций, индивидуальных предпринимателей к административной ответственности в связи с осуществлением ими предпринимательской и иной экономической деятельности указанные лица имеют право оспорить в арбитражный суд постановление (решение) соответствующего органа, должностного лица ([ст. 30.1 КоАП](#)).

В [Обзоре](#) судебной практики Верховного Суда Российской Федерации N 1 (2014), утв. Президиумом ВС РФ от 24 декабря 2014 г. <1>, ВС РФ дополнительно подчеркнул, что в арбитражный суд обжалуется постановление административного органа по административному правонарушению, совершенному юридическим лицом, предпринимателем в процессе осуществления предпринимательской или иной экономической деятельности и связанному с осуществлением такой деятельности (несоблюдение законодательства, регулирующего отношения в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности). Если указанными лицами нарушены нормы законодательства в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения, в области охраны окружающей среды и природопользования, безопасности дорожного движения, пожарной безопасности, законодательства о труде и охраны труда, соответствующая жалоба юридического лица, предпринимателя подлежит рассмотрению в судах общей

юрисдикции.

<1> СПС "КонсультантПлюс".

Аналогичные положения содержатся в п. 33 Постановления Пленума ВС РФ "О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях".

Приведенный подход является достаточно универсальным для разграничения компетенции судов по этой категории дел.

Необходимо отметить порядок обжалования некоторых актов, которые принимаются административным органом в процессе привлечения лица к административной ответственности.

При рассмотрении дел об оспаривании решений, действий (бездействия) административных органов, принятых (допущенных) ими в рамках применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении (ст. 27.1 КоАП), в том числе по изъятию вещей и документов (ст. 27.10 КоАП), аресту товаров, транспортных средств и иных вещей (ст. 27.14 КоАП), следует иметь в виду, что самостоятельное оспаривание таких решений, действий (бездействия) допускается только до вынесения административным органом постановления о привлечении лица к административной ответственности или до направления административным органом материалов по делу об административном правонарушении для рассмотрения в суд. Такие решения, действия (бездействие) могут быть оспорены по правилам, предусмотренным гл. 24 АПК.

При этом рассмотрение дел об оспаривании решений, действий (бездействия) административных органов, принятых (допущенных) ими в рамках применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, не приостанавливает производство по делу об административном правонарушении.

В случае вынесения административным органом постановления о привлечении лица к административной ответственности доводы о незаконности указанных решений, действий (бездействия) подлежат оценке судом при рассмотрении дела об оспаривании такого постановления.

В случае если после возбуждения арбитражным судом дела об оспаривании решений, действий (бездействия) административных органов, принятых (допущенных) ими в рамках применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, этим арбитражным судом возбуждено дело о привлечении лица к административной ответственности за это же правонарушение или дело об оспаривании постановления о привлечении лица к административной ответственности за это же правонарушение, суд на основании ч. 2.1 ст. 130 АПК объединяет эти дела в одно производство для их совместного рассмотрения.

Поскольку согласно ч. 1 ст. 29.9 КоАП постановлением по делу об административном правонарушении именуется как постановление о назначении административного наказания, так и постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении, постановления обоих указанных видов могут быть обжалованы в арбитражный суд.

Кроме того, поскольку в силу ч. 4 ст. 30.1 КоАП определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении обжалуется в том же порядке, что и постановление по делу об административном правонарушении, такое определение также может быть обжаловано в арбитражный суд.

Порядок рассмотрения дел об оспаривании постановлений о прекращении производства по делу об административном правонарушении, определений об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении определяется, как и для дел об оспаривании постановлений о назначении административного наказания, исходя из положений ст. 207 АПК.

Необходимо выделять в числе представлений, обязательных для рассмотрения лицами, которым они адресованы:

- 1) представления административных органов (должностных лиц), осуществляющих государственный надзор (контроль), об устранении нарушений законодательства;
- 2) представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения (ст. 29.13 КоАП).

Представления административных органов (должностных лиц), осуществляющих государственный надзор (контроль), об устранении нарушений законодательства (ответственность за невыполнение которых предусмотрена ч. 1 ст. 19.5 КоАП) могут быть оспорены в арбитражном суде в случаях и в порядке, определенных гл. 24 АПК.

Предусмотренные ст. 29.13 КоАП представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения (ответственность за невыполнение которых установлена ст. 19.6 КоАП), в случае, если они вынесены на основании обстоятельств, отраженных в постановлении по делу об административном правонарушении, могут быть обжалованы вместе с таким постановлением по правилам, определенным § 2 гл. 25 АПК.

Отдельное обжалование представлений об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, осуществляется в случаях и в порядке, предусмотренных гл. 24 АПК.

2. Подача заявления об оспаривании решения административного органа о привлечении к административной ответственности. Производство по данной категории дел возбуждается на основании заявления юридического лица или индивидуального предпринимателя, а также на основании заявлений потерпевших. В заявлении должно содержаться требование о признании оспариваемого решения административного органа незаконным и об отмене этого решения (изменении).

Заявление об оспаривании решения административного органа о привлечении к административной ответственности подается в арбитражный суд по месту нахождения или месту жительства заявителя либо по месту нахождения административного органа, которым принято оспариваемое решение. Право выбора принадлежит заявителю.

Заявление подается в арбитражный суд в течение 10 дней со дня получения копии решения (постановления) о наложении административного наказания, если иной срок не установлен федеральным законом. Указанный 10-дневный срок не является пресекательным и может быть восстановлен судьей при наличии уважительных причин его пропуска (ст. 117 АПК). Подача заявления с пропуском указанного срока или отказ в восстановлении этого срока влечет отказ в удовлетворении заявления <1>. Об удовлетворении ходатайства о восстановлении пропущенного срока подачи заявления судьей указывается в определении о принятии заявления к производству.

<1> См., например, решение Арбитражного суда Курганской области от 30 апреля 2014 г. по делу N А34-464/2014 // <http://kad.arbitr.ru/>.

Следует принять во внимание случаи, когда закон допускает обжалование постановления о привлечении к административной ответственности в вышестоящий административный орган или в суд. Если в таком случае лицо обжалует постановление в вышестоящий орган, то срок обжалования в суд исчисляется с момента получения лицом копии решения вышестоящего административного органа по жалобе <1>.

<1> См. п. 5 разд. IV Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации N 1 (2015) (утв. Президиумом ВС РФ 4 марта 2015 г.) // СПС "КонсультантПлюс".

Арбитражный суд по ходатайству заявителя может приостановить исполнение оспариваемого решения об административном взыскании. Это означает, что уполномоченный орган или должностное лицо не имеют права производить какие-либо действия по исполнению обжалованного решения (постановления). О приостановлении исполнения решения и сроке приостановления судьей арбитражного суда можно указать в определении о принятии дела к производству. Приостановление исполнения решения оканчивается с истечением срока приостановления, если заявление организации или индивидуального предпринимателя оставлено без удовлетворения. В этом случае также приостанавливается течение срока давности исполнения постановления (ст. 31.9 КоАП).

Заявление по данной категории дел государственной пошлиной не облагается.

Общие требования к заявлению изложены в ст. 125 АПК.

К заявлению должны быть приложены:

- текст оспариваемого решения (постановления);

- доказательства (уведомление о вручении или иной документ) направления копии заявления органу, должностному лицу, принявшим спорное решение.

Несоблюдение требований по оформлению заявления влечет последствия, предусмотренные ст. 128, 129 АПК, - оставление заявления без движения, возвращение заявления. Поданное с соблюдением всех требований заявление принимается к производству, о чем судьей единолично выносится определение. Не позднее следующего дня копии определения направляются лицам, участвующим в деле, а также потерпевшему. Если административное правонарушение относится к филиалу юридического лица, то извещаются и юридическое лицо, и филиал.

Неявка указанных лиц, извещенных надлежащим образом, не является препятствием для рассмотрения дела. В определенных случаях арбитражный суд может признать обязательной явку органа, должностного лица, принявших оспоренное решение, а также лица, обратившегося с заявлением, для дачи объяснений. Неявка указанных лиц является основанием для наложения штрафа в порядке и размере, установленных в гл. 11 АПК.

3. Рассмотрение заявления по делу об оспаривании решения административного органа. Данная категория дел рассматривается арбитражным судом по общим правилам искового производства с некоторыми особенностями. Порядок судебного заседания является стандартным.

Дела об оспаривании решения административного органа подлежат рассмотрению судьей единолично в срок, не превышающий двух месяцев со дня поступления заявления со всеми материалами в арбитражный суд, если иной срок не установлен федеральным законом. В этот срок включается срок на подготовку дела к судебному разбирательству.

При рассмотрении заявления арбитражный суд должен установить:

- соответствие оспоренного решения (постановления) закону;

- правомочия органа или должностного лица на принятие обжалованного решения (постановления);

- соблюдение порядка привлечения организации или индивидуального предпринимателя к административной ответственности (гл. 24 - 29 КоАП);

- факт совершения организацией или гражданином - индивидуальным предпринимателем административного правонарушения, за которое законодательством установлена соответствующая ответственность;

- вину организации или гражданина - индивидуального предпринимателя в совершении правонарушения;

- обстоятельства совершения правонарушения, тяжесть совершенного поступка, личность виновного гражданина - индивидуального предпринимателя, его имущественное положение;

- обстоятельства, предусмотренные п. 2, 3 ст. 4.1 КоАП (характер совершенного административного правонарушения, имущественное и финансовое положение лица, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность);

- соблюдение сроков давности наложения взыскания (ст. 4.5 КоАП);

- иные обстоятельства, имеющие значение для дела.

Разрешая жалобы на постановления по делам об административных правонарушениях, необходимо учитывать положения ч. 2 ст. 1.7 КоАП, в соответствии с которой закон, смягчающий или отменяющий административную ответственность за административное правонарушение либо иным образом улучшающий положение лица, совершившего административное правонарушение, имеет обратную силу, т.е. распространяется и на лицо, которое совершило административное правонарушение до вступления такого закона в силу и в отношении которого постановление о назначении административного наказания не исполнено.

По данной категории дел обязанность доказывания обстоятельств, послуживших основанием для привлечения к административной ответственности, возлагается на административный орган, принявший оспариваемое решение. Арбитражный суд может истребовать соответствующие доказательства от административных органов по собственной инициативе.

При рассмотрении дел об оспаривании решений (постановлений) административных органов арбитражный суд не связан доводами заявления и проверяет решение (постановление) в полном объеме.

4. Решение по делу об оспаривании решения административного органа о привлечении к административной ответственности. Решение по делу об оспаривании решения административного органа о привлечении к административной ответственности принимается по правилам, установленным гл. 20 АПК.

По результатам рассмотрения заявления об оспаривании решения об административном взыскании арбитражный суд выносит следующие виды решений:

1) об отказе в удовлетворении заявления;

2) о признании решения (постановления) административного органа незаконным и об отмене оспариваемого решения полностью или в части или об изменении решения. Такое решение возможно, если при рассмотрении дела арбитражный суд придет к выводу, что:

- оспариваемое решение содержит неправильную квалификацию;

- отсутствуют основания для привлечения к административной ответственности или применения конкретной меры ответственности;

- оспариваемое решение принято органом, должностным лицом с превышением их полномочий;

- имелись обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении (ст. 24.5 КоАП) <1>.

<1> См., например, решения Арбитражного суда г. Москвы от 9 февраля 2015 г. по делу N A40-216231/2014, Арбитражного суда Калужской области от 5 ноября 2011 г. по делу N A23-3887/2014, Арбитражного суда Тульской области от 20 августа 2014 г. по делу N A68-4871/2014 // <http://kad.arbitr.ru/>.

Если имеются основания для вывода о малозначительности административного правонарушения (см. § 1 настоящей главы), снижения меры ответственности (ст. 2.9, 4.2 КоАП), то решение административного органа подлежит признанию незаконным полностью или в части санкции, на которую суд снизил ответственность.

В вводной части решения указываются:

- наименование арбитражного суда;
- состав суда;
- фамилия лица, которое вело протокол судебного заседания;
- номер дела, дата и место принятия решения;
- наименование лиц, участвующих в деле;
- предмет спора;
- фамилии лиц, присутствующих в заседании, с указанием их полномочий.

В описательной части решения излагаются заявленные требования и возражения относительно события административного правонарушения, объяснения заявителя и ходатайства лиц, участвующих в деле.

В мотивировочной части решения указываются:

- фактические и иные обстоятельства, установленные арбитражным судом применительно к административному правонарушению;
- доказательства, на которых основаны выводы суда об обстоятельствах дела и доводы в пользу принятого решения;
- мотивы, по которым суд отклонил те или иные доказательства, принял или отклонил доводы лиц, участвующих в деле;
- законы и иные нормативные правовые акты, которыми руководствовался суд при принятии решения, и мотивы, по которым суд не применил законы и иные нормативные правовые акты, на которые ссылались лица, участвующие в деле.

В резолютивной части решения по данной категории дел должны содержаться:

- название, номер, дата и место принятия, другие необходимые сведения об оспариваемом решении;
- наименование лица, привлеченного к административной ответственности, его место нахождения или место жительства;
- сведения о его государственной регистрации в качестве юридического лица или индивидуального предпринимателя;
- указание о признании решения незаконным и его отмене полностью или в части, либо об отказе в удовлетворении требования заявителя полностью или в части, либо о мере ответственности, если она изменена судом.

Решение арбитражного суда вступает в законную силу по истечении 10 дней со дня его принятия, если не подана апелляционная жалоба. В случае подачи апелляционной жалобы решение, если оно не изменено или не отменено, вступает в законную силу со дня принятия постановления арбитражным судом апелляционной инстанции.

Копия решения направляется арбитражным судом в трехдневный срок со дня его принятия лицам, участвующим в деле, а также в случае необходимости вышестоящему в порядке подчиненности административному органу. Исполнение решения производится непосредственно на основании этого судебного акта.

Решение по данной категории дел может быть обжаловано в апелляционную инстанцию в 10-дневный срок со дня принятия, в кассационную инстанцию - в срок, предусмотренный [ст. 276 АПК](#). По ряду дел (если законом предусмотрено наказание в виде предупреждения и (или) назначен административный штраф юридическому лицу не более 100 тыс. руб., индивидуальному предпринимателю - не более 5 тыс. руб.) допускается обжалование постановления постановления арбитражного суда в кассационную инстанцию только по основаниям, предусмотренным [ч. 4 ст. 288 АПК](#).

Пересмотр в порядке кассационного производства судебных актов арбитражных судов субъектов РФ и арбитражных апелляционных судов по делам о защите интеллектуальных прав (об оспаривании постановлений административных органов о привлечении к ответственности организации или предпринимателя по [ч. 1, 2 ст. 14.33 КоАП](#)) осуществляется Судом по интеллектуальным правам.

По делам данной категории упрощенное производство допускается, если административным органом назначено административное взыскание только в виде штрафа не более 100 тыс. руб. ([ст. 227 АПК](#)).

Раздел IV. ПРОИЗВОДСТВА ПО ПЕРЕСМОТРУ СУДЕБНЫХ АКТОВ

Глава XXV. ПРОИЗВОДСТВО В СУДЕ АПЕЛЛЯЦИОННОЙ ИНСТАНЦИИ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

§ 1. Сущность производства в суде апелляционной инстанции

Полностью исключить погрешности в работе суда первой инстанции практически невозможно, поэтому административное судопроизводство и регулирующее его процессуальное право не могут обойтись без специального способа устранения судебных ошибок. В качестве такого способа законодатель закрепил апелляционное производство, направленное на проверку не вступивших в законную силу судебных актов суда первой инстанции (гл. 34, [ст. 295 - 317 КАС](#)).

Производство в суде апелляционной инстанции в административном судопроизводстве - это правоприменительный цикл административного судебного процесса, предназначенный для проверки не вступивших в законную силу судебных актов судов первой инстанции и заключающийся в новом рассмотрении дела по существу.

Сущность производства в суде апелляционной инстанции состоит в том, что лица, участвующие в деле, имеют право в установленный законом срок подать апелляционную жалобу, а прокурор - принести апелляционное представление на не вступившие в законную силу решение или определение суда первой инстанции, принимаемые в административном судопроизводстве. Для лиц, участвующих в деле, право обжалования гарантирует возможность отстаивать свою правовую позицию и после вынесения решения, добиваться отмены судебного акта, если они с ним не согласны. Прокурор пользуется правом принесения апелляционного представления в том случае, если он участвовал в административном судопроизводстве по основаниям, предусмотренным [ст. 39 КАС](#).

Апелляционное производство в административном судебном процессе характеризуется следующими чертами:

- 1) апелляция приносит на не вступившие в законную силу решение, определение суда первой инстанции;
- 2) рассмотрение апелляционных жалоб, представления осуществляется судами вышестоящей инстанции;
- 3) принесение апелляционных жалобы, представления обусловлено несогласием сторон, других лиц, участвующих в деле, с решением, определением суда первой инстанции. Несогласие может быть вызвано неправильным применением действующего законодательства, неполным установлением фактических обстоятельств дела, недоказанностью обстоятельств, имеющих значение для дела;
- 4) суд второй инстанции, пересматривая дело, рассматривает как вопросы факта, так и вопросы права, т.е. имеет право проверить как юридическую, так и фактическую сторону дела;
- 5) суд, рассматривающий апелляционные жалобу, представление, не имеет права вернуть дело для нового рассмотрения в суд первой инстанции, а обязан сам принять решение по делу;

6) апелляция может быть допущена только один раз.

Закрепленная в КАС модель имеет черты полной апелляции:

1) суд апелляционной инстанции проверяет судебный акт суда первой инстанции в полном объеме;

2) суд апелляционной инстанции не связан доводами, изложенными в апелляционной жалобе, представлении и поступивших возражениях;

3) проверка судебного акта суда первой инстанции осуществляется на основе как имеющихся, так и дополнительно представленных в апелляционное производство доказательств. Новые доказательства могут исследоваться только при условии, если стороны докажут невозможность их представления в суд первой инстанции.

§ 2. Возбуждение апелляционного производства в административном судебном процессе

1. Право на апелляционное обжалование в административном судопроизводстве. Право на апелляционное обжалование в административном судопроизводстве - это предусмотренная законом возможность лиц, участвующих в деле, обратиться в суд вышестоящей инстанции с апелляционными жалобой, представлением на не вступивший в законную силу судебный акт суда первой инстанции.

Для реализации права на апелляционное обжалование и возбуждения апелляционного производства необходимо соблюдение предусмотренных КАС требований, предъявляемых к:

1) субъектам апелляционного обжалования;

2) объекту апелляционного обжалования;

3) срокам апелляционного обжалования;

4) порядку подачи апелляционных жалобы, представления.

А. Субъекты апелляционного обжалования. Право на апелляционное обжалование решений суда первой инстанции, не вступивших в законную силу (ст. 295 КАС), принадлежит следующим субъектам:

1) сторонам (административному истцу и административному ответчику) и другим лицам, участвующим в административном деле (заинтересованные лица; прокурор; органы, организации и лица, обращающиеся в суд в защиту интересов других лиц или неопределенного круга лиц), в том числе лицу (лицам), которому поручено ведение дела по коллективному административному исковому заявлению. Право подачи апелляционной жалобы возникает у данных субъектов в случае привлечения их в процесс в качестве лиц, участвующих в деле;

2) лицам, которые не были привлечены к участию в административном деле в качестве лиц, участвующих в деле, но в отношении которых суд первой инстанции при вынесении решения разрешил вопрос об их правах и обязанностях (ч. 2 ст. 295 КАС);

3) правопреемнику лица, участвующего в деле (ст. 44 КАС);

4) представителям граждан и организаций. Действующий КАС предусматривает как обязательное, так и факультативное (необязательное) представительство. Для реализации права на обжалование в рамках факультативного представительства полномочие на обжалование судебного акта должно быть прямо оговорено в доверенности или ином документе (ч. 2 ст. 56 КАС).

Поскольку в соответствии с ч. 1 ст. 56 КАС при обязательном ведении административного дела в суде с участием представителя последний вправе совершать от имени представляемого все процессуальные действия для его защиты, за исключением предусмотренных ч. 1 данной статьи, представитель также вправе подавать апелляционную жалобу (право на обжалование к числу исключений не отнесено). Действующий КАС не содержит нормы, регулирующие порядок оформления полномочий представителя, участвующего в деле при обязательном представительстве. В силу отраслевой схожести процессуальных норм гражданского процессуального права и административного процессуального права возможно применение разъяснений Пленума ВС РФ, данных им в Постановлении "О судебном решении". Так, в п. 10 названного Постановления указывается, что адвокат, назначенный судом в качестве представителя ответчика на основании ст. 50 ГПК, вправе обжаловать решение суда в кассационном (апелляционном) порядке и в порядке надзора, поскольку он имеет полномочия не по соглашению с ответчиком, а в силу закона и указанное право объективно необходимо для защиты прав ответчика, место жительства которого неизвестно. Поэтому если представитель участвует в административном деле в силу императивного предписания закона (обязательное представительство), то для подачи апелляционной жалобы доверенность и иные документы не требуются, данное право вытекает из положений ч. 1 ст. 56 КАС;

5) прокурору (ч. 2 ст. 320 ГПК). В соответствии с п. 19 Постановления Пленума ВС РФ от 20 января 2003 г. N 2 "О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации" <1> таким правом на подачу апелляционного представления в вышестоящий суд обладает прокурор, являющийся лицом, участвующим в деле, независимо от того, явился ли он в заседание суда первой инстанции;

6) Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, уполномоченному по правам человека в субъекте РФ, если они лично либо через своих представителей участвовали в рассмотрении дела в суде первой инстанции в порядке ст. 40 КАС.

<1> Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. N 3.

Б. Сроки на апелляционное обжалование. По общему правилу, предусмотренному ч. 1 ст. 298 КАС, апелляционные жалоба, представление могут быть поданы в течение одного месяца со дня принятия решения суда в окончательной форме. По правилам исчисления процессуальных сроков течение месячного срока на обжалование начинается на следующий день после вынесения решения суда в окончательной форме (ч. 3 ст. 92 КАС). В процессуальной доктрине решение считается принятым в окончательной форме, когда его содержание включает вводную, описательную, мотивировочную и резолютивную части.

Статья 177 КАС предоставляет суду право отложить составление мотивированного решения на срок не более чем пять дней со дня окончания разбирательства дела. Оглашение только резолютивной части судебного решения не следует расценивать как изготовление решения суда в окончательной форме. В данном случае срок на апелляционное обжалование начнет истекать на следующий день после изготовления решения в полном объеме.

Законодатель, учитывая процессуальные особенности отдельных категорий административных дел, предусмотрел в КАС сокращенные сроки для подачи апелляционных жалобы, представления.

Так, в течение пяти дней со дня принятия судом решения подаются апелляционные жалоба, представление по делу об оспаривании нормативного правового акта, принятого избирательной комиссией, либо нормативного правового акта по вопросам реализации избирательных прав и права граждан Российской Федерации на участие в референдуме, которые регулируют отношения, связанные с данной избирательной кампанией, кампанией референдума, по делу о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации (ч. 3 ст. 298 КАС).

В течение 10 дней со дня принятия решения в окончательной форме подаются апелляционные жалобы,

представления по следующим административным делам:

а) об оспаривании закона субъекта РФ о роспуске представительного органа муниципального образования, об оспаривании решения представительного органа муниципального образования о самороспуске или об оспаривании решения представительного органа муниципального образования об удалении в отставку главы муниципального образования (ч. 2 ст. 298 КАС);

б) о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении (ч. 4 ст. 298 КАС);

в) об административном надзоре (ч. 5 ст. 298 КАС);

г) о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке, о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке или о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке (ч. 6 ст. 298 КАС).

В соответствии со ст. 183 КАС дополнительное решение может быть самостоятельным объектом обжалования. При вынесении дополнительного решения срок на апелляционное обжалование исчисляется с момента его постановления.

Пропуск срока на апелляционное обжалование является основанием для возвращения апелляционной жалобы, представления (п. 3 ч. 1 ст. 301 КАС). Для восстановления пропущенного срока субъекты апелляционного обжалования вправе обратиться с соответствующим заявлением в суд первой инстанции. Требования, предъявляемые к содержанию заявления, порядок его рассмотрения регламентируются ст. 95 КАС. Если причины пропуска срока признаны уважительными, то суд первой инстанции восстанавливает срок для обжалования, о чем выносит определение.

В. Объект апелляционного обжалования. Объектом апелляционного обжалования является не вступившее в законную силу решение суда первой инстанции. В суд апелляционной инстанции может быть обжаловано решение полностью или в части. В последнем случае решение будет пересматриваться в полном объеме. В соответствии со ст. 183 КАС дополнительное решение также является объектом апелляционного обжалования.

Определения суда первой инстанции обжалуются в суд апелляционной инстанции по правилам ст. 313 КАС.

Г. Процессуальный порядок подачи апелляционных жалобы, представления в административном судебном процессе. В соответствии с правилами функциональной судебной подсудности апелляционные жалоба, представление подаются в суд вышестоящей инстанции через суд, принявший обжалуемый судебный акт. Согласно ст. 296 КАС апелляционные жалобы, представления рассматриваются:

1) верховным судом республики, краевым, областным судом, судом города федерального значения, судом автономной области, судом автономного округа, окружным (флотским) военным судом - на решения районных судов, решения гарнизонных военных судов;

2) Судебной коллегией по административным делам ВС РФ - на решения верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области, судов автономных округов, принятые ими по первой инстанции;

3) Судебной коллегией по делам военнослужащих ВС РФ - на решения окружных (флотских) военных судов, принятые ими по первой инстанции;

4) Апелляционной коллегией ВС РФ - на решения по административным делам Судебной коллегии по административным делам ВС РФ, Судебной коллегии по делам военнослужащих ВС РФ и Дисциплинарной коллегии ВС РФ, принятые ими по первой инстанции.

Апелляционные жалоба, представление, поступившие непосредственно в апелляционную инстанцию, подлежат направлению в суд, принявший решение, для выполнения необходимых процессуальных действий (ст. 297 КАС).

2. Требования, предъявляемые к содержанию апелляционных жалобы, представления. Производство в суде апелляционной инстанции возбуждается путем подачи лицами, участвующими в деле, апелляционной жалобы или путем направления апелляционного представления прокурором. Действующий КАС регламентирует требования, предъявляемые к форме и содержанию апелляционных жалобы, представления. Апелляционные жалоба, представление подаются в письменной форме. С 15 сентября 2016 г. указанные документы могут быть поданы в электронном виде либо посредством заполнения формы, размещенной на официальном сайте суда в сети Интернет, в порядке, установленном ВС РФ (ч. 7 ст. 299 КАС).

В содержании апелляционных жалобы, представления выделяются вводная, описательная, мотивировочная, резолютивная части.

В **вводной части** указываются наименование суда, в который подаются апелляционные жалоба, представление; наименование лица, подающего апелляционные жалоба, представление, его место жительства или место нахождения (п. 1, 2 ч. 1 ст. 299 КАС). Несмотря на то что апелляционные жалоба, представление приносятся непосредственно в суд, вынесший решение, в вводной части указывается суд апелляционной инстанции, которому адресуется просьба о рассмотрении апелляционных жалобы, представления.

Описательная часть содержит указание на решение суда, которое обжалуется. Как правило, в этой части воспроизводится резолютивная часть решения, указывается на дату принятия решения в окончательной форме (п. 3 ч. 1 ст. 299 КАС).

В **мотивировочной части** приводятся основания, по которым лица, участвующие в деле, считают решение суда первой инстанции неправильным (п. 4 ч. 1 ст. 299 КАС). Как правило, эти мотивы корреспондируют с основаниями для отмены или изменения решения суда в апелляционном порядке, предусмотренными ст. 310 КАС.

В **резолютивной части** указываются требования лица, подающего жалобу, или требования прокурора, приносящего апелляционное представление (п. 4 ч. 1 ст. 299 КАС). Эти требования должны коррелировать с полномочиями суда апелляционной инстанции, т.е. лица, участвующие в деле, могут обращаться в суд апелляционной инстанции лишь с требованиями совершить такие процессуальные действия в отношении решения суда первой инстанции, которые суд второй инстанции уполномочен совершать в соответствии с действующим законодательством. Объем полномочий суда апелляционной инстанции указан в ст. 309 КАС. Например, по общему правилу суд апелляционной инстанции не вправе рассмотреть апелляционные жалобу, представление и направить дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции. В связи с этим в резолютивной части апелляционных жалобы, представления не следует указывать такое требование.

В апелляционных жалобе, представлении обязательно приводится перечень прилагаемых к жалобе, представлению документов.

Апелляционная жалоба подписывается лицом, ее подающим, или его представителем. К жалобе, поданной представителем, прилагается доверенность или иной документ, подтверждающий полномочие на принятие апелляционной жалобы, если такого документа не содержится в деле. В случае принесения апелляционного представления оно подписывается прокурором, участвующим в деле.

К апелляционной жалобе должен быть приложен документ, подтверждающий уплату государственной пошлины, если в соответствии с налоговым законодательством апеллянт не освобожден от уплаты.

Апелляционные жалоба, представление и приложенные к ним документы представляются с копиями по числу лиц,

участвующих в деле.

Лицо, подающее апелляционную жалобу, не обладающее государственными или иными публичными полномочиями, может направить другим лицам, участвующим в деле, копии апелляционной жалобы и приложенных к ней документов, которые у них отсутствуют, заказным письмом с уведомлением о вручении или иным способом, позволяющим суду убедиться в получении адресатом копий жалобы и документов. В случае если указанное лицо не направило данные документы другим лицам, участвующим в деле, апелляционная жалоба и приложенные к ней документы представляются с копиями, число которых соответствует числу лиц, участвующих в деле.

Лицо, подающее апелляционные жалобу, представление, обладающее государственными или иными публичными полномочиями, обязано направить другим лицам, участвующим в деле, копии апелляционных жалобы, представления и приложенных к ним документов, которые у них отсутствуют, заказным письмом с уведомлением о вручении или обеспечить передачу указанным лицам копий этих документов иным способом, позволяющим суду убедиться в получении их адресатом.

3. Действия суда первой инстанции на этапе возбуждения апелляционного производства. При поступлении апелляционных жалобы, представления суд первой инстанции обязан проверить соблюдение следующих условий:

- 1) обладает ли лицо, подавшее апелляционные жалобу, представление, правом апелляционного обжалования;
- 2) соблюдены ли сроки подачи апелляционных жалобы, представления и не вступило ли решение суда первой инстанции в законную силу;
- 3) соблюдены ли требования, предъявляемые к содержанию апелляционных жалобы, представления;
- 4) оплачена ли апелляционная жалоба государственной пошлиной;
- 5) соблюден ли порядок подачи апелляционных жалобы, представления.

В зависимости от того, какое из этих условий нарушено, суд первой инстанции может принять решение об оставлении апелляционных жалобы, представления без движения либо о возвращении апелляционных жалобы, представления.

Статья 300 КАС устанавливает правило, что если при принятии апелляционных жалобы, представления судья установит, что жалоба, представление не соответствуют требованиям, предусмотренным **п. 2 - 4 ч. 1, ч. 2 - 6 ст. 299** данного Кодекса, то он выносит определение об оставлении апелляционных жалобы, представления без движения. Данное процессуальное действие по общему правилу должно быть совершено судом первой инстанции, рассмотревшим дело по существу, в срок не позднее чем через пять дней со дня поступления жалобы, а при подаче апелляционных жалобы, представления на решения по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении, о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, о продлении срока такой госпитализации гражданина, о психиатрическом освидетельствовании в недобровольном порядке или о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке - не позднее трех дней со дня поступления апелляционных жалобы, представления. В определении суд должен указать, какие требования, предъявляемые к содержанию апелляционных жалобы, представления, нарушены, и предоставить разумный срок для их исправления. При определении срока для исправления недостатков судья учитывает характер недостатков, место жительства или место нахождения лица, подавшего жалобу. В случае если лицо, подавшее апелляционную жалобу, или прокурор, принесший апелляционное представление, выполнит в установленный срок указания судьи, содержащиеся в определении, то жалоба, представление считаются поданными в день первоначального поступления их в суд.

На определение об оставлении апелляционных жалобы, представления без движения может быть подана частная жалоба в течение 15 дней со дня вынесения определения.

В соответствии со **ст. 301 КАС** апелляционные жалоба, представление возвращаются:

- 1) если апелляционные жалоба, представление поданы лицом, не имеющим права на обращение в суд апелляционной инстанции;
- 2) если указания судьи, содержащиеся в определении об оставлении апелляционных жалобы, представления без движения, не выполнены в установленный срок;
- 3) если истек срок на апелляционное обжалование и в жалобе, представлении не содержится просьба о восстановлении пропущенного срока или в восстановлении срока отказано;
- 4) по просьбе лица, подавшего апелляционную жалобу, или при отзыве апелляционного представления прокурором, если дело еще не направлено в суд апелляционной инстанции.

Возврат апелляционных жалобы, представления осуществляется на основании определения судьи, которое может быть обжаловано в суд апелляционной инстанции.

Если апелляционные жалоба, представление поданы в установленный срок, соответствуют требованиям **ст. 298 КАС**, то судья обязан их принять и провести действия, необходимые для рассмотрения апелляционных жалобы, представления по существу.

Суд первой инстанции после получения апелляционной жалобы лица, не обладающего государственными или иными публичными полномочиями, поданной в установленный **ст. 298 КАС** срок и соответствующей требованиям **ст. 299** данного Кодекса, направляет лицам, участвующим в деле, копии жалобы и приложенных к ней документов, если данные действия не были совершены лицом, подавшим апелляционную жалобу.

Лица, участвующие в деле, после принятия апелляционных жалобы, представления вправе совершить следующие процессуальные действия:

- 1) представить в письменной форме возражения относительно апелляционных жалобы, представления;
- 2) представить документы, подтверждающие их возражения, с копиями по числу лиц, участвующих в деле;
- 3) ознакомиться с материалами дела, поступившими жалобой, представлением и возражениями относительно них.

По истечении срока на апелляционное обжалование дело направляется судом первой инстанции вместе с поступившими апелляционными жалобой, представлением, поданными на них возражениями в суд апелляционной инстанции. До истечения срока обжалования дело не может быть направлено в суд второй инстанции.

§ 3. Подготовка и рассмотрение административного дела в суде апелляционной инстанции

После поступления апелляционных жалобы, представления в суд апелляционной инстанции судопроизводство включает в себя три этапа:

- 1) подготовку апелляционных жалобы, представления к рассмотрению;
- 2) рассмотрение апелляционных жалобы, представления по существу;
- 3) принятие и оглашение апелляционного определения.

А. Подготовка апелляционных жалобы, представления к рассмотрению. В соответствии со **ст. 306 КАС** суд

апелляционной инстанции как по своей инициативе, так и по инициативе лиц, участвующих в деле, вправе совершить на данном этапе следующие процессуальные действия:

- 1) истребовать необходимые доказательства;
- 2) разрешить вопрос о применении мер предварительной защиты;
- 3) разрешить вопрос о приостановлении исполнения судебного решения (если оно было обращено к немедленному исполнению).

После того, как административное дело подготовлено для рассмотрения апелляционных жалобы, представления по существу, суд апелляционной инстанции извещает лиц, участвующих в деле, о времени и месте рассмотрения жалобы, представления в апелляционном порядке.

При назначении даты рассмотрения апелляционных жалобы, представления учитываются сроки рассмотрения дел в судах апелляционной инстанции, предусмотренные ст. 305 КАС. По общему правилу дело, поступившее по апелляционной жалобе, представлению, рассматривается в верховном суде республики, краевом, областном суде, суде города федерального значения, суде автономной области, суде автономного округа, окружном (флотском) военном суде в срок, не превышающий двух месяцев со дня его поступления в суд апелляционной инстанции. ВС РФ рассматривает поступившее по апелляционной жалобе, представлению дело в срок, не превышающий трех месяцев со дня его поступления.

Для отдельных категорий административных дел законодателем установлены сокращенные сроки рассмотрения по апелляционной жалобе, представлению (ч. 3 - 10 ст. 305 КАС):

- об оспаривании решений, действий (бездействия) органа исполнительной власти субъекта РФ, органа местного самоуправления по вопросам, связанным с согласованием места и времени проведения публичного мероприятия (собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования, другого публичного мероприятия), а также с вынесенным этими органами предупреждением в отношении целей такого мероприятия и формы его проведения, если апелляционные жалоба, представление поступили до дня проведения публичного мероприятия, - не позднее дня, предшествующего дню проведения публичного мероприятия;

- об оспаривании закона субъекта РФ о роспуске представительного органа муниципального образования, об оспаривании решения представительного органа муниципального образования о самороспуске или об оспаривании решения представительного органа муниципального образования об удалении в отставку главы муниципального образования - в течение 10 дней со дня поступления апелляционных жалобы, представления в суд апелляционной инстанции;

- о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, если апелляционные жалоба, представление поступили на рассмотрение в суд апелляционной инстанции в период избирательной кампании, кампании референдума до дня голосования, - в течение пяти дней со дня поступления апелляционных жалобы, представления в суд апелляционной инстанции;

- о заверении, об отказе в заверении списка кандидатов, списка кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам, о регистрации кандидата (списка кандидатов), об отказе в регистрации кандидата (списка кандидатов), исключении кандидата из заверенного списка кандидатов, отмене регистрации кандидата (списка кандидатов), если апелляционные жалоба, представление поступили в период избирательной кампании до дня голосования, - не позднее дня, предшествующего дню голосования, при этом регистрация кандидата (списка кандидатов) может быть отменена судом апелляционной инстанции не позднее чем за два дня до дня голосования;

- о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении - в течение пяти дней со дня поступления апелляционных жалобы, представления в суд апелляционной инстанции;

- об административном надзоре - в течение одного месяца со дня поступления апелляционных жалобы, представления в суд апелляционной инстанции;

- о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке или о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке, о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке или о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке - в течение одного месяца со дня поступления апелляционных жалобы, представления в суд апелляционной инстанции.

Б. Рассмотрение дела в суде апелляционной инстанции. Рассмотрение административного дела в суде апелляционной инстанции осуществляется по общим правилам производства в суде первой инстанции с учетом предусмотренных гл. 25 КАС особенностей. Состав суда, рассматривающий апелляцию, состоит из трех профессиональных судей, один из которых выполняет роль председательствующего.

Заседание суда апелляционной инстанции открывает судья-председательствующий, который объявляет, какое рассматривается административное дело, по чьим апелляционным жалобе, представлению оно подлежит рассмотрению и на решение какого суда поданы эти жалоба, представление. Далее он совершает следующие процессуальные действия:

- а) выясняет, кто из лиц, участвующих в деле, их представителей явился;
- б) устанавливает личность явившихся, проверяет паспортные данные;
- в) проверяет полномочия должностных лиц;
- г) разъясняет лицам, участвующим в деле, их процессуальные права и обязанности.

После этого судья-председательствующий или один из судей делают доклад по делу. Судья-докладчик излагает обстоятельства административного дела, содержание решения суда первой инстанции, доводы апелляционных жалобы, представления и поступивших относительно них возражений, содержание представленных в суд новых доказательств, а также сообщает иные данные, которые суду необходимо рассмотреть для проверки решения суда первой инстанции.

После доклада суд апелляционной инстанции заслушивает объяснения явившихся в судебное заседание лиц, участвующих в деле, их представителей. Первым выступает лицо, подавшее апелляционную жалобу, или его представитель либо прокурор, если им принесено апелляционное представление. В случае обжалования решения суда обеими сторонами первым выступает административный истец.

После объяснений лица, подавшего апелляционную жалобу, или прокурора, если им принесено апелляционное представление, и других лиц, участвующих в деле, их представителей суд апелляционной инстанции при наличии соответствующих ходатайств оглашает имеющиеся в деле доказательства, после чего переходит к исследованию новых, принятых судом, доказательств. Суд апелляционной инстанции оценивает имеющиеся в административном деле, а также дополнительно представленные доказательства. О принятии новых доказательств суд апелляционной инстанции выносит определение. Новые доказательства могут быть приняты только в случае, если они не могли быть представлены в суд первой инстанции по уважительной причине.

В суде апелляционной инстанции не применяются следующие правила производства в суде первой инстанции:

- а) о соединении и разъединении нескольких административных исковых требований;
- б) об изменении предмета или основания административного иска;

- в) об изменении административных исковых требований;
- г) о предъявлении встречного административного иска;
- д) о замене ненадлежащего административного ответчика;
- е) о предъявлении новых требований.

Данные ограничения обусловлены тем, что производство по делу в суде первой инстанции уже завершено, а суд апелляционной инстанции лишь осуществляет проверку не вступившего в законную силу решения суда первой инстанции.

Но вместе с тем лица, участвующие в деле, вправе отказаться от апелляционной жалобы, отозвать апелляционное представление, отказаться от административного иска, признать административный иск, заключить соглашение о примирении (ст. 303, 304 КАС).

Законодателем установлены пределы рассмотрения административного дела в суде апелляционной инстанции. В отличие от гражданского процесса суд апелляционной инстанции в административном судопроизводстве рассматривает административное дело в полном объеме и не связан основаниями и доводами, изложенными в апелляционной жалобе, представлении и возражениях относительно жалобы, представления.

По окончании выяснения обстоятельств административного дела и исследования доказательств суд апелляционной инстанции предоставляет лицам, участвующим в деле, возможность выступить в судебных прениях в той же последовательности, в какой они давали объяснения.

В ходе каждого судебного заседания суда апелляционной инстанции, а также при совершении отдельных процессуальных действий вне судебного заседания ведется аудиопроотолирование и составляется протокол в письменной форме по правилам, установленным гл. 20 КАС, за исключением случаев рассмотрения частных жалоб в порядке упрощенного производства.

В. Принятие постановления суда апелляционной инстанции. После судебных прений судьи удаляются в совещательную комнату для постановления судебного акта. Постановление суда апелляционной инстанции выносится в форме апелляционного определения.

Апелляционное определение должно отвечать требованиям законности и обоснованности. Оно издается в письменной форме, состоит из вводной, описательной, мотивировочной и резолютивной частей (ст. 311 КАС).

В вводной части должны быть указаны дата и место вынесения определения; наименование суда, вынесшего определение, состав суда; лицо, подавшее апелляционные жалобу, представление.

В описательной части кратко излагаются сущность обжалуемого решения суда первой инстанции, основания, по которым оно обжалуется, содержание представленных доказательств, объяснений лиц, участвовавших в рассмотрении дела в суде апелляционной инстанции.

В мотивировочной части указываются обстоятельства, установленные судом апелляционной инстанции; выводы суда второй инстанции по результатам рассмотрения апелляционных жалобы, представления; мотивы, по которым суд пришел к этим выводам, и ссылка на законы, которыми он руководствовался. При отказе в удовлетворении апелляционных жалобы, представления суд второй инстанции указывает мотивы, по которым доводы апелляционных жалобы, представления отклонены.

В резолютивной части содержатся выводы суда по результатам рассмотрения апелляционных жалобы, представления, как они изложены в ст. 309 КАС, а также разрешается вопрос о распределении между сторонами судебных расходов.

При вынесении апелляционного определения суд апелляционной инстанции может допустить отдельные ошибки, которые не влияют на его суть. Эти ошибки могут быть исправлены тремя способами, предусмотренными для исправления судебного решения:

- 1) вынесение дополнительного решения (ст. 183 КАС);
- 2) разъяснение решения суда (ст. 185 КАС);
- 3) исправление опечаток и явных арифметических ошибок в решении суда (ст. 184 КАС).

Если решение суда первой инстанции было обращено к немедленному исполнению, а суд апелляционной инстанции отменил решение и принял новое решение об отказе в иске полностью или в части либо вынес определение о прекращении производства по делу или об оставлении заявления без рассмотрения, то в отношении ответчика должен быть совершен поворот исполнения судебного акта по правилам ст. 361 КАС.

Определение суда апелляционной инстанции вступает в законную силу со дня его принятия.

Полномочия суда апелляционной инстанции. По результатам рассмотрения апелляционных жалобы, представления суд апелляционной инстанции вправе:

- 1) оставить решение суда первой инстанции без изменения, апелляционные жалобу, представление без удовлетворения;
- 2) отменить или изменить решение суда первой инстанции полностью или в части и принять по административному делу новое решение;
- 3) отменить решение суда и направить административное дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции в случае, если административное дело было рассмотрено судом в незаконном составе, или если административное дело рассмотрено в отсутствие кого-либо из лиц, участвующих в деле и не извещенных надлежащим образом о времени и месте судебного заседания, или если судом был разрешен вопрос о правах и об обязанностях лиц, не привлеченных к участию в административном деле;
- 4) отменить решение суда первой инстанции полностью или в части и прекратить производство по административному делу либо оставить заявление без рассмотрения полностью или в части по основаниям, указанным в ст. 194 и 196 КАС;
- 5) оставить апелляционные жалобу, представление без рассмотрения по существу при наличии оснований, предусмотренных ч. 1 ст. 301 КАС.

Если при рассмотрении апелляционных жалобы, представления суд апелляционной инстанции признает, что обжалуемое решение является законным и обоснованным, он оставляет решение без изменения, а апелляционные жалобу, представление - без удовлетворения.

Решение является законным, когда оно вынесено при точном соблюдении норм административного процессуального права и в полном соответствии с нормами материального права, которые подлежат применению к данному правоотношению, или основано на применении в необходимых случаях аналогии закона или аналогии права.

Решение является обоснованным, когда имеющие значение для дела факты подтверждены исследованными судом доказательствами, удовлетворяющими требованиям закона об их относимости и допустимости, или обстоятельствами, не нуждающимися в доказывании, а также тогда, когда оно содержит исчерпывающие выводы суда, вытекающие из установленных фактов.

При оставлении апелляционных жалобы, представления без удовлетворения суд обязан указать в определении мотивы, по которым доводы жалобы, представления признаны неправильными и не являющимися основанием для отмены решения суда первой инстанции.

Решение суда первой инстанции подлежит отмене, если оно не отвечает предъявляемым требованиям, а именно

является незаконным или (и) необоснованным.

Согласно ч. 2, 3 ст. 310 КАС основаниями для отмены или изменения решения суда в апелляционном порядке являются:

- 1) неправильное определение обстоятельств, имеющих значение для дела;
- 2) недоказанность установленных судом первой инстанции обстоятельств, имеющих значение для дела;
- 3) несоответствие выводов суда первой инстанции, изложенных в решении суда, обстоятельствам дела;
- 4) нарушение или неправильное применение норм материального права или норм процессуального права.

Правильное по существу решение суда первой инстанции не может быть отменено по одним формальным соображениям.

Нарушением или неправильным применением норм материального права являются случаи, когда:

- 1) суд не применил закон, подлежащий применению;
- 2) суд применил закон, не подлежащий применению;
- 3) суд неправильно истолковал закон.

Пленум ВС РФ в [Постановлении](#) "О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации" дал следующее разъяснение: неправильное применение судом общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации может являться основанием для отмены или изменения судебного акта. Неправильное применение норм международного права может иметь место в случаях, когда судом не была применена норма международного права, подлежащая применению, либо, напротив, суд применил норму международного права, которая не подлежала применению, либо судом было дано неправильное толкование нормы международного права.

Нарушения норм процессуального права по степени значимости в процессуальной науке подразделяются на три группы:

- 1) формальные нарушения, которые не составляют повода к отмене обжалуемого решения, являющегося по сути правильным (ч. 5 ст. 310 КАС);
- 2) существенные нарушения, которые привели или могли привести к неправильному разрешению дела (ч. 4 ст. 310 КАС);
- 3) нарушения, составляющие повод к безусловной отмене решения независимо от правильности разрешения дела по существу (ч. 1 ст. 310 КАС).

Решение суда первой инстанции подлежит отмене независимо от доводов апелляционной жалобы, представления в случае:

- 1) рассмотрения административного дела судом в незаконном составе;
- 2) рассмотрения административного дела в отсутствие кого-либо из лиц, участвующих в деле и не извещенных надлежащим образом о времени и месте судебного заседания;
- 3) необеспечения права лиц, участвующих в деле и не владеющих языком, на котором ведется административное судопроизводство, давать объяснения, выступать, заявлять ходатайства, подавать жалобы на родном языке или на любом свободно избранном языке общения, а также пользоваться услугами переводчика;
- 4) принятия судом решения о правах и об обязанностях лиц, не привлеченных к участию в административном деле;
- 5) если решение суда не подписано судьей или кем-либо из судей либо если решение суда подписано не тем судьей или не теми судьями, которые входили в состав суда, рассматривавшего административное дело;
- 6) отсутствия в деле протокола судебного заседания;
- 7) нарушения правила о тайне совещания судей при принятии решения.

Необоснованным считается решение, принятое при:

- 1) неправильном определении обстоятельств, имеющих значение для дела;
- 2) недоказанности установленных судом первой инстанции обстоятельств, имеющих значение для дела;
- 3) несоответствии выводов суда первой инстанции, изложенных в решении суда, обстоятельствам дела.

В случае отмены или изменения решения суда первой инстанции полностью либо в части суд апелляционной инстанции обязан принять новое решение без передачи дела в суд первой инстанции.

Решение суда изменяется, когда спор по существу разрешен правильно, но нужно внести определенные уточнения, поправки.

Суд апелляционной инстанции вправе отменить решение суда первой инстанции полностью или в части и прекратить производство по делу либо оставить заявление без рассмотрения.

§ 4. Апелляционное обжалование определений суда первой инстанции

Действующее законодательство об административном судопроизводстве предусматривает возможность самостоятельного обжалования определений суда первой инстанции. В соответствии со ст. 313 КАС определения суда первой инстанции могут быть обжалованы в суд апелляционной инстанции отдельно от решения, если такая возможность предусмотрена данным Кодексом или когда определение исключает возможность дальнейшего движения дела.

Во всех остальных случаях определения суда первой инстанции не могут быть обжалованы отдельно от решения суда, и возражения относительно таких определений могут быть включены в апелляционную жалобу, представление.

Определения суда первой инстанции обжалуются путем подачи частной жалобы или принесения представления прокурором.

Частная жалоба, представление прокурора рассматриваются:

- 1) на определения районного суда, гарнизонного военного суда - верховным судом республики, краевым, областным судом, судом города федерального значения, судом автономной области, судом автономного округа, окружным (флотским) военным судом;
- 2) на определения верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) военного суда - апелляционной инстанцией верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) военного суда;
- 3) на определения ВС РФ по административным делам, рассмотренным им в качестве суда первой инстанции, - Апелляционной коллегией ВС РФ.

По общему правилу частная жалоба, представление должны быть поданы в течение 15 дней. Для некоторых категорий административных дел законодатель установил сокращенные сроки (ч. 2 - 6 ст. 314 КАС).

Рассмотрение частной жалобы, представления производится по правилам, предусмотренным для упрощенного производства (гл. 33 КАС). Так, по общему правилу рассмотрение частной жалобы осуществляется в неявочном порядке. Исключение из этого правила может быть сделано с учетом характера и сложности разрешаемого процессуального вопроса, а также доводов частной жалобы, представления прокурора (ч. 3 ст. 315 КАС).

Общим правилом для рассмотрения частной жалобы будет отсутствие необходимости ведения аудиопроотоколирования. Исключения из этого правила предусмотрены для рассмотрения частной жалобы на следующие определения суда первой инстанции:

- а) о приостановлении производства по административному делу;
- б) о прекращении производства по административному делу;
- в) об оставлении административного искового заявления без рассмотрения;
- г) об отказе в удовлетворении административного искового заявления, представления прокурора о пересмотре судебных актов по вновь открывшимся или новым обстоятельствам.

По итогам рассмотрения частной жалобы, представления суд апелляционной инстанции вправе:

1) оставить определение суда первой инстанции без изменения, жалобу, представление прокурора без удовлетворения;

2) отменить определение суда полностью или в части и разрешить вопрос по существу.

Определение суда апелляционной инстанции, вынесенное по частной жалобе, представлению прокурора, вступает в законную силу со дня его вынесения.

Глава XXVI. ПРОИЗВОДСТВО В СУДЕ КАССАЦИОННОЙ ИНСТАНЦИИ

§ 1. Кассация как способ проверки судебных актов по административным делам. Право кассационного обжалования в административном судопроизводстве

1. Сущность и значение кассации, ее отличия от других способов проверки и пересмотра судебных актов.

Кассация <1> - это способ проверки судебных актов, вступивших в законную силу, на предмет устранения ошибок, связанных с неправильным применением норм материального или процессуального права.

<1> От лат. cassatio - отмена, уничтожение и quasso - разбираю, разрушаю.

Кассация носит **контрольный** характер. В процессуальной теории принято различать проверочные и контрольные способы устранения судебной ошибки. Отличительной чертой проверочных способов является то, что проверка правильности акта правосудия осуществляется посредством вторичного рассмотрения дела (перерешения). Для контрольных способов характерно осуществление контроля вышестоящего суда за деятельностью нижестоящих судов, при котором наличие или отсутствие судебной ошибки устанавливается посредством проверки решения на соответствие его определенным критериям правильности без перерешения. Таким образом, в отличие от апелляционного суда, который заново рассматривает дело с целью исправления судебной ошибки, суд кассационной инстанции проверяет решение на предмет соответствия его действующему законодательству.

Кассация подразумевает проверку **правовой** составляющей правильности решения. Согласно исторически сложившемуся пониманию различий между апелляционным и кассационным способами исправления судебной ошибки суд апелляционной инстанции является судом по вопросам факта и права, в то время как суд кассационной инстанции - это суд исключительно по вопросам права. Такой подход к статусу кассационного суда в известном смысле отражает его специализацию как контролирующего судебного органа и накладывает серьезный отпечаток на такие важные аспекты его деятельности, как пределы рассмотрения жалобы, представления, полномочия и основания для отмены судебного акта.

Кассация направлена на проверку правильности судебных актов, **вступивших** в законную силу (экстраординарный способ проверки судебных актов). Данный признак отражает ключевое требование, которое предъявляется к объекту кассационной проверки, - проверяемый судебный акт должен быть вступившим в законную силу. В апелляционном порядке, напротив, объектом проверки выступают судебные акты, не вступившие в законную силу.

Кассация предполагает проверку судебного акта **вышестоящим** судом (деволютивный способ проверки). Проверка судебного акта, как правило, предполагает перенос рассмотрения вопроса о правильности судебного акта в вышестоящий суд. Данный подход объясняется как минимум двумя факторами: проверка судебного акта должна быть квалифицированной и одновременно объективной. Первый фактор достигается за счет повышенных требований к судьям кассационного суда (прежде всего, к уровню их квалификации, в основе которого лежат больший по сравнению с судьями нижестоящих судов опыт судебной работы, наличие профессиональных достижений и т.п.). Фактор объективности рассмотрения связан с тем, что между судьями, чьи решения проверяются, и судьями, которые осуществляют проверку судебных актов, отсутствует служебная или какая-либо иная зависимость.

Значение кассации как способа устранения судебных ошибок определяется ее спецификой по сравнению с апелляционным и надзорным обжалованием. С известной долей условности о кассации можно говорить как о дополнительном способе устранения судебных ошибок, допускаемых судами первой инстанции (по отношению к апелляции), и как об основном способе проверки законности вступившего в законную силу судебного решения (по отношению к надзорному способу проверки судебных актов). Апелляционный порядок проверки судебных актов как по гражданским, так и по административным делам позиционируется законодателем как основной по ряду причин. Во-первых, он распространяется на решения всех судов (независимо от уровня суда, принявшего оспариваемое решение) и по любой категории дел; во-вторых, устранение ошибки, допущенной судом первой инстанции, предпочтительно именно судом апелляционной инстанции, поскольку только суд второй инстанции наделен правом проверки судебных актов, не вступивших в законную силу (отмена же судебного акта после вступления его в законную силу, напротив, должна иметь исключительный характер, чтобы не наносить удар по авторитету судебной власти); в-третьих, суды апелляционной инстанции наиболее приближены к сторонам (по территории), что положительно сказывается на доступности этих судов для участников спорных материальных правоотношений. Кассационный способ проверки судебных актов в этом контексте объективно носит характер дополнительного, который должен применяться лишь при наличии веских к тому оснований. По отношению же к надзорному порядку оспаривания судебных актов кассационный является основным, поскольку позволяет выявить и устранить существенные, публично значимые нарушения законодательства по результатам проверки вступивших в законную силу решений **всех судов, наделенных правом рассмотрения административных дел по первой инстанции (включая решения районных судов)**, в то время как объект проверки единственного суда надзорной инстанции решения районных судов, наделенных весьма обширной компетенцией по рассмотрению административных дел, вообще не включает (ст. 19, ч. 2 ст. 332 КАС).

Функция кассационной проверки судебных актов лежит в основе выделения самостоятельного процессуального правоприменительного цикла административного судопроизводства - кассационного производства, которое включает в себя стадии возбуждения, подготовки к рассмотрению кассационных жалобы, представления и рассмотрения жалобы, представления в судебном заседании суда кассационной инстанции и заканчивается вынесением итогового правоприменительного акта - постановления (если кассационная жалоба рассматривалась президиумом суда субъекта РФ) или определения (если кассационная жалоба рассматривалась Судебной коллегией по административным делам или

Судебной коллегией по делам военнослужащих ВС РФ). Далее будут подробно рассмотрены первая и третья стадии кассационного производства, которые характеризуются существенными процедурными особенностями. Что касается стадии подготовки кассационных жалобы, представления к рассмотрению в судебном заседании суда кассационной инстанции, то она носит преимущественно организационный характер и поэтому процессуальным законом, в отличие от аналогичной стадии производства в суде первой инстанции, практически не регламентируется.

2. Право на кассационное обжалование судебных актов по административным делам и условия его реализации. Право на кассационное обжалование - это предоставленная законом участникам административного судопроизводства возможность обратиться с кассационными жалобой, представлением на вступившее в законную силу постановление суда первой, апелляционной инстанций с целью проверки правильности применения нижестоящим судом норм материального и процессуального права.

Субъекты кассационного обжалования. Право на кассационное обжалование вступивших в законную силу судебных постановлений (ст. 318 КАС) принадлежит следующим субъектам:

1) сторонам (административному истцу и административному ответчику) и другим лицам, участвующим в деле, круг которых определяется ст. 37 КАС (заинтересованные лица, органы, организации и лица, обращающиеся в суд в защиту интересов других лиц или неопределенного круга лиц, лица, присоединившиеся к коллективному административному исковому заявлению). Специальная норма, касающаяся субъекта обжалования (в том числе кассационного), закреплена в ч. 2 ст. 265 КАС. Она наделяет возможностью обжалования решения об удовлетворении административного искового заявления о приостановлении деятельности, ликвидации, запрете деятельности субъектов, в отношении которых оно вынесено, - политическую партию, ее отделение или другое структурное подразделение, другое общественное объединение, религиозную или иную некоммерческую организацию, средство массовой информации, несмотря на уже состоявшееся приостановление, прекращение или запрет на их деятельность по судебному решению; при этом указывается, что право обжалования может быть реализовано лицом, уполномоченным представлять соответствующие организации, объединение или выступать по вопросам деятельности соответствующего средства массовой информации;

2) лицам, которые не были привлечены в процесс в качестве лиц, участвующих в деле, если их права и законные интересы нарушены судебным постановлением;

3) правопреемнику стороны по административному делу - административного истца или административного ответчика (ст. 44 КАС);

4) представителям граждан и организаций, если такое полномочие прямо оговорено в доверенности (ст. 56 КАС). Требование, касающееся указания в доверенности права на кассационное обжалование, помимо законных представителей, не касается также лица, которому в соответствии с коллективным административным исковым заявлением поручено ведение административного дела в интересах группы лиц (ч. 3 ст. 42 КАС);

5) должностным лицам органов прокуратуры, если прокурор был лицом, участвующим в деле <1>. Генеральный прокурор РФ и его заместители вправе подать кассационное представление в любой суд кассационной инстанции. Прокурор республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, военного округа (флота) может принести кассационное представление соответственно в президиум верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) военного суда.

<1> Относительно права прокурора на принесение кассационного представления в гражданском процессе Пленумом ВС РФ были даны три принципиальных разъяснения, которые представляются в равной степени применимыми и к административному судопроизводству: 1) право на принесение кассационного представления может быть реализовано уполномоченным должностным лицом прокуратуры независимо от того, в какой из двух форм он участвовал в процессе по делу в суде первой инстанции (в форме обращения в суд в защиту прав других лиц или в форме вступления в уже начатое дело с целью дачи заключения); 2) право на обращение с кассационным представлением не зависит от фактического участия прокурора в заседании судов первой и (или) апелляционной инстанций; 3) кассационное представление может быть принесено уполномоченными должностными лицами прокуратуры также в том случае, если прокурор не был привлечен судами первой и апелляционной инстанций к участию в деле, в котором его участие является обязательным в силу федерального закона (ч. 3 ст. 45 ГПК; в КАС - ч. 7 ст. 39) (см. п. 5 Постановления Пленума ВС РФ от 11 декабря 2012 г. N 29 "О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регулирующих производство в суде кассационной инстанции" // СПС "Гарант").

Право на принесение кассационных жалобы, представления возникает только при условии, что на момент вступления в силу судебного постановления указанные субъекты реализовали другие способы обжалования - например, были поданы апелляционная жалоба, представление на не вступившее в законную силу постановление суда первой инстанции либо кассационная жалоба подается на постановление нижестоящего суда кассационной инстанции.

Если дело рассматривалось в апелляционном или кассационном порядке, то судебные постановления по делу могут быть обжалованы в соответствующий суд кассационной инстанции не только лицом, по жалобе которого дело проверялось судом второй, третьей инстанций, но и другим участвующим в деле лицом, не подававшим апелляционную или кассационную жалобу. Это положение относится и к лицам, не принимавшим участия в деле, чьи права и законные интересы нарушены вступившим в законную силу судебным постановлением. Лица, не привлеченные к участию в деле, если судебным постановлением разрешен вопрос об их правах или обязанностях, не лишены возможности обратиться с кассационной жалобой в суд кассационной инстанции и в том случае, если постановление суда первой инстанции не обжаловалось в апелляционном порядке и вступило в законную силу <1>.

<1> Такое разъяснение было дано Пленумом ВС РФ в п. 4 Постановления от 11 декабря 2012 г. N 29 "О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регулирующих производство в суде кассационной инстанции".

Кассационные жалоба и представление прокурора на судебные постановления, не прошедшие стадию апелляционной или кассационного обжалования, подлежат возвращению без рассмотрения по существу определением судьи на основании п. 5 ч. 1 ст. 321 КАС как поданные с нарушением правил подсудности, установленных ст. 319 данного Кодекса.

Сроки на кассационное обжалование. В соответствии с ч. 2 ст. 318 КАС судебные постановления могут быть обжалованы в суд кассационной инстанции в течение шести месяцев со дня их вступления в законную силу.

Исходя из названной нормы, а также ст. 321, 322 и п. 6 ч. 1 ст. 329 КАС этот срок установлен для обжалования судебных постановлений во всех судах кассационной инстанции, и подача кассационных жалобы, представления в Судебную коллегию по административным делам после обжалования судебных постановлений в президиум областного или равного ему суда не влечет за собой его исчисления заново <1>.

<1> Такое истолкование аналогичной нормы ГПК (ч. 2 ст. 376) было дано Пленумом ВС РФ в п. 8 Постановления от 11 декабря 2012 г. N 29 "О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регулирующих производство в суде кассационной инстанции".

Указанный шестимесячный срок начинается исчисляться на следующий день после вступления судебных постановлений в законную силу и истекает в соответствующее число последнего месяца данного срока. При этом если последний месяц срока такого числа не имеет, срок истекает в последний день этого месяца. В том случае, если последний день шестимесячного срока приходится на нерабочий день, днем окончания срока считается следующий за ним рабочий день.

Кассационные жалоба, представление, поданные по истечении шестимесячного срока, подлежат возвращению без рассмотрения по существу.

Пропущенный срок на подачу кассационных жалобы, представления может быть восстановлен по правилам ст. 95, ч. 3 ст. 318 КАС. Заявление о восстановлении пропущенного срока подается в суд кассационной инстанции. Указанный срок может быть восстановлен только в случае, если суд признает уважительными причины его пропуска (отсутствие у инициатора обжалования сведений об обжалуемом судебном акте, тяжелая болезнь лица, подающего жалобу, его беспомощное состояние и др.). При этом законодатель устанавливает временной предел для восстановления, определяя его в 12 месяцев со дня вступления обжалуемого судебного акта в законную силу. По сути 12-месячный срок на подачу заявления о восстановлении пропущенного срока на подачу кассационных жалобы, представления носит характер пресекающего, так как истечение этого срока полностью исключает возможность кассационного обжалования вне зависимости от причин, по которым был пропущен срок обращения в кассационную инстанцию.

Таким образом, шестимесячный срок на кассационное обжалование может быть восстановлен при совокупности двух фактов:

- 1) наличие уважительных причин пропуска срока;
- 2) подача заявления о восстановлении срока до истечения 12-месячного срока со дня вступления судебного постановления в законную силу.

При исчислении шестимесячного срока на кассационное обжалование время рассмотрения кассационных жалобы, представления в суде кассационной инстанции не должно учитываться, так как оно не зависит от лица, инициировавшего рассмотрение дела в суде кассационной инстанции.

Каких-либо специальных сроков на подачу кассационных жалоб на решения по отдельным категориям административных дел КАС не предусматривает.

Объект кассационного обжалования. Объектом кассационного обжалования являются вступившие в законную силу постановления судов общей юрисдикции по административным делам. В соответствии со ст. 16 КАС к судебным постановлениям, которые могут быть объектом проверки суда кассационной инстанции, следует отнести:

- 1) решения и определения суда первой инстанции;
- 2) определения суда апелляционной инстанции;
- 3) постановления президиумов верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области, судов автономных округов, принятые по итогам рассмотрения кассационных жалобы, представления.

Однако не все решения по административным делам, принимаемые судами по первой инстанции, подлежат кассационному обжалованию. Действующим законодательством предусмотрены четыре изъятия. Не являются объектом кассационного обжалования:

- 1) судебные постановления ВС РФ независимо от того, в качестве суда какой инстанции - первой, апелляционной или кассационной - выступает ВС РФ;
- 2) решение ВС РФ по административному делу о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок (ч. 1 ст. 260 КАС);
- 3) решение Дисциплинарной коллегии ВС РФ, вынесенное ею по результатам рассмотрения жалобы (обращения) (ч. 4 ст. 238 КАС);
- 4) решение суда, принятое по результатам рассмотрения административного дела в порядке упрощенного (письменного) производства (ст. 294 КАС).

При этом КАС, в отличие от ГПК, не ограничивает возможность обжалования решения, вынесенного судом в предварительном судебном заседании в случае установления факта пропуска административным истцом установленного КАС срока обращения в суд без уважительной причины (ч. 5 ст. 138 КАС), а также решений по административным делам об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы (ст. 273 КАС).

Исходя из диспозитивного характера права на обжалование судебного акта в теории и на практике самостоятельным объектом кассационного обжалования признается также часть решения, например резолютивная или мотивировочная, по вопросам распределения расходов между сторонами, порядка и срока исполнения решения и по другим вопросам, разрешенным судом при рассмотрении дела <1>, а также дополнительное решение (ч. 3 ст. 183 КАС).

<1> См.: п. 6 Постановления Пленума ВС РФ от 24 июня 2008 г. N 12 "О применении судами норм Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, регулирующих производство в суде кассационной инстанции" // СПС "Гарант". Хотя указанное Постановление утратило силу, по данному вопросу оно сохраняет познавательную ценность как для гражданского, так и для административного судопроизводства.

Возможность кассационного обжалования определений суда первой инстанции ставится в зависимость от наличия хотя бы одного из двух условий (ч. 1 ст. 202 КАС):

- если это предусмотрено КАС;
- если определение суда препятствует дальнейшему движению административного дела.

Хотя круг условий кассационного обжалования определений не отличается от условий обжалования определений в апелляционном порядке (ч. 1 ст. 313 КАС), специфика кассации как способа проверки судебных актов накладывает определенный отпечаток и на обжалование определений. Прежде всего имеются в виду основания обжалования. При подаче частной жалобы субъект обжалования неизбежно столкнется с необходимостью выполнения требования, которое предусмотрено п. 6 ч. 1 ст. 320 КАС, т.е. должен будет указать, в чем заключаются допущенные судами существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, повлиявшие на исход административного дела, с приведением доводов, свидетельствующих о таких нарушениях. Очевидно, что не по всем определениям, которые могут быть объектом кассационного обжалования с точки зрения ч. 1 ст. 202 КАС, возможно выполнить требование п. 6 ч. 1 ст. 320 данного Кодекса, который корреспондирует со ст. 328 КАС, в силу того, что определения как судебный акт выносятся преимущественно по вопросам процессуального характера, возникающим в ходе производства по делу, и только небольшая часть из них - по вопросам, которые могут повлиять на исход дела.

Кроме того, нельзя не отметить и тот факт, что в отношении определений судов первой инстанции по некоторым

категориям административных дел КАС прямо предусматривает только возможность апелляционного обжалования. Это касается определений по делам об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости (ч. 6 ст. 249 КАС) и о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок (ч. 1 ст. 261 КАС).

Исчерпание иных установленных КАС способов обжалования судебного акта до дня вступления его в законную силу (ч. 2 ст. 318 КАС). Хотя названная статья не раскрывает содержания понятия "иные способы обжалования", очевидно, имеется в виду обжалование судебного акта в апелляционном порядке, поскольку до вступления в законную силу судебные акты ни в каком ином порядке, кроме апелляционного, обжалованы быть не могут.

Принесение кассационной жалобы допускается после реализации права на апелляционное обжалование, что свидетельствует о введении законодателем принципа последовательного обжалования судебных постановлений, суть которого заключается в том, что в суд третьей инстанции лица, участвующие в деле, могут принести кассационную жалобу, если они использовали апелляционный способ проверки судебных постановлений.

Здесь важно определить, когда апелляционный способ обжалования судебного акта считается исчерпанным. Опять-таки четких указаний на этот счет КАС не дает. В гражданском и арбитражном процессах к решению данного вопроса применяются различные подходы. Учитывая идентичность норм КАС и ГПК по рассматриваемому вопросу, представляется логичным вывод о том, что вопрос об исчерпании возможности апелляционного обжалования судебных актов по административным делам должен решаться так же, как он решается в настоящее время применительно к судебным актам по гражданским делам. Согласно разъяснению Пленума ВС РФ шестимесячный срок, предусмотренный ч. 2 ст. 376 ГПК, начинается исчисляться на следующий день после принятия апелляционного определения и истекает в соответствующее число последнего месяца данного срока (ч. 3 ст. 107, ч. 5 ст. 329, ст. 335 ГПК). При этом объявление в судебном заседании суда апелляционной инстанции только резолютивной части апелляционного определения и отложение составления мотивированного апелляционного определения на срок не более чем пять дней (ст. 199 ГПК) не продлевают дату его вступления в законную силу <1>. Суть позиции, сформулированной Пленумом ВС РФ в приведенном разъяснении, сводится к тому, что возможность апелляционного обжалования может считаться исчерпанной только в случае, если соответствующий судебный акт был предметом рассмотрения в судебном заседании суда апелляционной инстанции. Иными словами, сам факт подачи апелляционной жалобы, не повлекший за собой рассмотрение ее в судебном заседании суда апелляционной инстанции (в том числе в случае, если жалоба была подана с нарушением срока на ее подачу, а в восстановлении этого срока апеллятору было отказано в связи с отсутствием уважительных причин пропуска), не может квалифицироваться как исчерпание возможности апелляционного обжалования.

<1> См.: п. 8 Постановления Пленума ВС РФ от 11 декабря 2012 г. N 29 "О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регулирующих производство в суде кассационной инстанции".

§ 2. Возбуждение кассационного производства

1. Порядок подачи кассационных жалобы, представления. Кассационные жалоба, представление, в отличие от апелляционных жалобы, представления, подаются непосредственно в суд кассационной инстанции. При направлении кассационных жалобы, представления необходимо учитывать правила подсудности, поскольку законодателем сделаны различия по объекту проверки между различными судами общей юрисдикции, осуществляющими полномочия суда кассационной инстанции (ст. 319 КАС). Кассационные жалоба, представление подаются:

1) на вступившие в законную силу решения и определения районных судов, на апелляционные определения верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области, судов автономных округов - соответственно в президиум верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа;

2) на вступившие в законную силу решения и определения гарнизонных военных судов, на апелляционные определения окружных (флотских) военных судов - в президиум окружного (флотского) военного суда;

3) на вступившие в законную силу решения и определения районных судов, принятые ими по первой инстанции, если указанные решения и определения были обжалованы в президиум соответственно верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа; на апелляционные определения верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области, судов автономных округов, в том числе когда суд апелляционной инстанции оставил без изменения решение суда первой инстанции, но привел новые мотивы в обоснование принятого судом первой инстанции решения, с которыми заявитель не согласен; на постановления президиумов верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области, судов автономных округов - в Судебную коллегию по административным делам ВС РФ;

4) на вступившие в законную силу решения и определения гарнизонных военных судов, если указанные судебные акты были обжалованы в президиум окружного (флотского) военного суда, на постановления президиумов окружных (флотских) военных судов, на апелляционные определения окружных (флотских) военных судов - в Судебную коллегию по делам военнослужащих ВС РФ.

Как видно из приведенного перечня, действующее законодательство предусматривает двухуровневую систему судов кассационной инстанции: первый уровень - президиум суда субъекта РФ (верховного суда республики, краевого, областного суда, судов городов федерального значения, суда автономной области и судов автономных округов), второй уровень - Судебная коллегия по административным делам ВС РФ; в системе военной юстиции этими уровнями соответственно являются президиум окружного (флотского) военного суда и Судебная коллегия по делам военнослужащих ВС РФ. Таким образом, в отличие от апелляционного порядка обжалования кассационное обжалование возможно не в один суд, а в два, причем для лиц, участвующих в деле, предусматривается правило последовательного кассационного рассмотрения жалобы сначала в суде нижестоящей инстанции, рассматривающей дело в порядке кассационного производства, и только после этого в случае несогласия с принятым судебным актом рассмотрение происходит в суде вышестоящей инстанции, рассматривающей дело в кассационном порядке. Так, кассационные жалоба, представление на вступившие в законную силу решения и определения районных судов, принятые ими по первой инстанции, а также на апелляционные определения судов субъектов РФ могут быть поданы в Судебную коллегию по административным делам ВС РФ, если в результате обжалования указанных судебных постановлений в кассационном порядке в президиуме областного или равного ему суда вынесено постановление президиума (п. 3, 4 ч. 2 ст. 319 КАС) <1>.

<1> Именно такое толкование было дано Пленумом ВС РФ положениям, закрепленным в п. 3, 4 ч. 2 ст. 377 ГПК (см. п. 7 Постановления от 11 декабря 2012 г. N 29 "О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регулирующих производство в суде кассационной инстанции"). Нормы, закрепленные в п. 3, 4 ч. 2 ст. 319 КАС и в п. 3, 4 ч. 2 ст. 377 ГПК, являются идентичными.

Нарушение приведенных правил кассационной подсудности влечет за собой возвращение кассационных жалобы, представления лицу, их подавшему (п. 5 ч. 1 ст. 321 КАС).

2. Форма и содержание кассационных жалобы, представления. Закон предусматривает подачу кассационных жалобы, представления исключительно в письменной форме одним из двух способов на усмотрение кассатора - путем подачи документа на бумажном носителе (самим кассатором или его представителем лично или путем отправки по почте) и посредством заполнения формы, размещенной на официальном сайте суда в сети Интернет (ч. 3 ст. 319 КАС) <1>.

<1> Порядок направления лицами, участвующими в деле, в суд заявлений, ходатайств, иных документов, связанных с рассмотрением административного дела, в электронном виде, заполнения форм документов, размещенных на официальном сайте суда в сети Интернет, согласно ч. 2 ст. 45 КАС, должен быть установлен ВС РФ.

Требования, предъявляемые к содержанию кассационных жалобы, представления, регулируются ст. 320 КАС. Кассационные жалоба, представление состоят из вводной, описательной, мотивировочной и заключительной частей.

В **вводной части** указываются (п. 1 - 3 ч. 1 ст. 320 КАС):

- наименование суда, в который подаются кассационные жалоба, представление;
- наименование лица, подающего жалобу, представление, его место жительства или место нахождения и процессуальное положение в административном деле;
- наименование других лиц, участвующих в деле, их место жительства или место нахождения.

Переход от вводной к описательной части обозначается посредством указания на название процессуального документа - кассационная жалоба. В названии принято указывать объект обжалования, т.е. судебный акт, на который подается кассационная жалоба, и его основные реквизиты (наименование суда, принявшего оспариваемый судебный акт, дату принятия и номер административного дела).

В **описательной части** приводятся данные о ранее принятых судебных постановлениях с указанием на суды, рассматривавшие дело по первой, апелляционной, кассационной инстанциям. Как правило, в этой части излагаются ключевые выводы, содержащиеся в судебных актах по данному административному делу (об отказе в удовлетворении или об удовлетворении административного искового требования полностью или в части), указывается дата их принятия в окончательной форме (п. 4 ч. 1 ст. 320 КАС). Особое внимание должно быть уделено тому судебному постановлению, которое является объектом кассационной проверки (п. 5 ч. 1 ст. 320 КАС). Если кассационные жалоба, представление ранее подавались в суд кассационной инстанции, в них должно быть указано на принятый по жалобе, представлению итоговый судебный акт (ч. 3 ст. 320 КАС). Таким образом, в этой части приводится вся юридическая история движения административного дела по всем судебным инстанциям.

Мотивировочная часть содержит указание на то, в чем заключаются допущенные судом существенные нарушения норм материального или норм процессуального права, повлиявшие на исход дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов, приводятся доводы, свидетельствующие о таких нарушениях (п. 6 ч. 1 ст. 320 КАС).

Если кассационная жалоба подается лицом, ранее не привлекавшимся к участию в деле, то в мотивировочной части кассационной жалобы должно быть указано, какие права или законные интересы этого лица нарушены вступившим в законную силу судебным постановлением (ч. 2 ст. 320 КАС).

В **заключительной части** приводится просьба лица, подающего кассационные жалобу, представление (п. 7 ч. 1 ст. 320 КАС). Эти требования должны коррелировать с полномочиями суда кассационной инстанции и пределами рассмотрения административного дела судом кассационной инстанции, исчерпывающим образом определенными в ст. 329 КАС.

К кассационной жалобе обязательно прилагаются заверенные судом, их принявшим, копии судебных постановлений. Кассационные жалоба, представление подаются с копиями, количество которых равно числу лиц, участвующих в деле.

Кассационная жалоба подписывается лицом, ее подающим, или его представителем. К жалобе, поданной представителем, прилагается доверенность или иной документ, подтверждающий его полномочия, а также документ о высшем юридическом образовании (ч. 3 ст. 55 КАС). В случае принесения кассационного представления оно подписывается должностным лицом органов прокуратуры, указанным в ч. 6 ст. 318 КАС.

К кассационной жалобе должен быть приложен документ, подтверждающий уплату государственной пошлины, если в соответствии с налоговым законодательством кассатор не освобожден от ее уплаты, или документ, подтверждающий право на получение налоговых льгот. Лицо, подающее кассационную жалобу, вправе заявить ходатайство об отсрочке, рассрочке уплаты государственной пошлины или об уменьшении ее размера.

При подаче кассационной жалобы подлежит уплате госпошлина в размере 50% размера государственной пошлины, подлежащей уплате при подаче искового заявления неимущественного характера, т.е. 150 руб. для физических лиц, 3 тыс. руб. для юридических лиц (подп. 9 п. 1 ст. 333.19 НК). В случае, если на одно и то же решение кассационные жалобы поданы несколькими лицами, участвующими в деле (например, стороной и соучастником или стороной и заинтересованным лицом), в соответствии с подп. 7 п. 1 ст. 333.20 НК при подаче кассационной жалобы лицом, выступающим в процессе на той же стороне, что и лицо, подавшее кассационную жалобу, государственная пошлина не уплачивается. Кассационная жалоба на определение госпошлиной не облагается независимо от того, на какое определение она подается.

Сформированный пакет документов направляется кассатором непосредственно в суд кассационной инстанции.

3. Действия суда кассационной инстанции на стадии возбуждения кассационного производства. Экстраординарный характер стадии кассационного обжалования предопределяет усложнение процедуры возбуждения дела в суде кассационной инстанции. В отличие от суда апелляционной инстанции на суд третьей инстанции на стадии возбуждения кассационного производства возлагается обязанность не только проверить наличие права на подачу кассационной жалобы и соблюдение порядка его реализации (ст. 318 - 320 КАС), но и изучить жалобу (с истребованием материалов административного дела или без такового) на предмет принятия решения о допустимости рассмотрения кассационных жалобы, представления в судебном заседании суда кассационной инстанции (ст. 323 КАС). С учетом этой специфики возбуждение кассационного производства осуществляется по итогам прохождения двух этапов, при том что вопрос о принятии кассационных жалобы, представления к производству решается уже на первом этапе. С практической точки зрения этот подход справедлив, если учесть, что принятие кассационной жалобы к производству по КАС, как и по ГПК, само по себе не гарантирует ее рассмотрение по существу.

Рассмотрим этапы процедуры возбуждения дела в суде кассационной инстанции более подробно.

Первый этап - проверка соблюдения требований, предъявляемых к форме и содержанию кассационной жалобы, а также порядка ее подачи.

При поступлении кассационной жалобы суд кассационной инстанции обязан проверить соблюдение следующих условий:

- 1) вступило ли в законную силу обжалуемое судебное постановление;

2) обладает ли лицо, подавшее кассационные жалобу, представление, правом кассационного обжалования;
3) соблюдены ли сроки подачи кассационных жалоб, представления;
4) соблюдены ли требования, предъявляемые к содержанию кассационной жалобы (ст. 319 КАС). У лиц, подающих кассационные жалобу, представление, могут возникнуть сложности в юридической квалификации допущенных нарушений законности, поэтому законодатель непосредственно в КАС (п. 1 ч. 1 ст. 321) исключил возможность возвращения кассационных жалоб, представления в двух случаях:

- по причине неуказания кассатором на то, в чем заключаются допущенные судами существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, повлиявшие на исход административного дела, с приведением доводов, свидетельствующих о таких нарушениях;

- в связи с неуказанием лицом, не принимавшим участия в административном деле, обжалующим решение, конкретных его прав, свобод и законных интересов, нарушенных этим решением;

5) оплачена ли кассационная жалоба государственной пошлиной;

6) соблюдены ли правила подсудности, установленные ст. 319 КАС;

7) не поступило ли просьбы о возвращении или об отзыве кассационных жалоб, представления.

Если какое-либо из этих условий нарушено, то суд кассационной инстанции возвращает кассационные жалобу, представление без рассмотрения их по существу (ст. 321 КАС). К сожалению, законодателем оставлены без внимания следующие важные вопросы: каким процессуальным документом должен быть оформлен возврат кассационной жалобы; кто должен принимать такой процессуальный документ; можно ли обжаловать возврат кассационной жалобы; препятствует ли возврат кассационной жалобы повторному обращению в суд с кассационной жалобой, если устранены причины, вызвавшие принятие такого решения? Представляется, что, применяя аналогию процессуального закона, регламентирующего институт возвращения заявления (ст. 129, 301 КАС), такое процессуальное действие суда кассационной инстанции должно оформляться в виде мотивированного определения, которое принимается судьей суда кассационной инстанции. Поскольку определение препятствует дальнейшему движению кассационного производства, такое определение может быть обжаловано. Устранение препятствий, вызвавших возвращение кассационной жалобы, не лишает кассатора права повторно обратиться с кассационными жалобой, представлением при соблюдении установленных законом сроков.

Кассационные жалоба, представление возвращаются лицу, их подавшему, со всеми документами в течение 10 дней со дня их поступления в суд кассационной инстанции.

Если оснований для возвращения кассационных жалоб, представления нет, то суд кассационной инстанции переходит к следующему этапу.

Второй этап - изучение кассационных жалоб, представления на предмет их приемлемости для рассмотрения по существу в судебном заседании суда кассационной инстанции.

После того как будет установлено, что кассатором выполнены все требования, предъявляемые к форме, содержанию кассационной жалобы, соблюден порядок и сроки подачи, кассационная жалоба передается для изучения. Если жалоба подана в президиум верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) военного суда, то она изучается председателем, заместителем председателя суда либо судьей. Если в качестве суда кассационной инстанции выступают Судебная коллегия по административным делам ВС РФ, Судебная коллегия по делам военнослужащих ВС РФ, то кассационная жалоба изучается судьей ВС РФ.

Кассационные жалоба, представление изучаются на предмет их приемлемости для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции, а именно проверяются основания для проверки вступившего в законную силу судебного акта в порядке кассационного производства, предусмотренные ст. 328 КАС. Для этого судьи знакомятся с содержанием жалобы и приложенных к ней документов, а в случае необходимости истребуют для ознакомления и административное дело, по которому подана жалоба. В случае истребования административного дела судья вправе вынести определение о приостановлении исполнения решения суда до окончания производства в суде кассационной инстанции, если об этом заявлено ходатайство лицами, участвующими в деле.

Изучение кассационной жалобы должно быть осуществлено в срок, не превышающий одного месяца, а в ВС РФ - в срок, не превышающий двух месяцев. Если для ознакомления было истребовано административное дело, то в этом случае срок для изучения составляет до двух месяцев, а в ВС РФ - до трех месяцев. В срок изучения кассационной жалобы не включается период времени со дня истребования дела до дня поступления его в суд кассационной инстанции. С учетом сложности административного дела срок изучения кассационной жалобы может быть продлен Председателем ВС РФ, но не более чем на два месяца.

По двум категориям административных дел КАС устанавливает специальный (сокращенный) срок изучения кассационных жалоб, представления (ч. 4 ст. 322), который составляет пять дней и применяется при условии, что изучение жалобы, представления выпадает на период избирательной кампании, кампании референдума до дня голосования:

1) по делам об оспаривании нормативного правового акта, принятого избирательной комиссией, либо нормативного правового акта по вопросам реализации избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, которые регулируют отношения, связанные с данной избирательной кампанией, кампанией референдума;

2) по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

По итогам изучения кассационных жалоб, представления судья может совершить одно из двух процессуальных действий: либо отказать в передаче кассационных жалоб, представления для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции, либо передать кассационные жалобу, представление с делом для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции.

При отказе в передаче кассационных жалоб, представления для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции судья выносит определение, в котором указываются: дата и место вынесения определения; фамилия и инициалы судьи, вынесшего определение; наименование лица, подавшего кассационные жалобу, представление; судебные постановления, которые обжалуются; мотивы, по которым отказано в передаче кассационных жалоб, представления для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции. Это определение направляется кассатору, а кассационные жалоба, представление и копии обжалуемых судебных постановлений остаются в суде кассационной инстанции. Определение об отказе в передаче кассационных жалоб, представления для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции может быть отменено Председателем ВС РФ или его заместителем. В этом случае кассационные жалоба, представление подлежат направлению для рассмотрения по существу.

Передача кассационных жалоб, представления в суд кассационной инстанции для рассмотрения в судебном заседании осуществляется на основании определения. В определении указываются: дата и место вынесения определения; фамилия и инициалы судьи, вынесшего определение; наименование суда кассационной инстанции, в который передается дело для рассмотрения по существу; наименование лица, подавшего кассационные жалобу, представление; судебные постановления, которые обжалуются; изложение содержания дела, по которому приняты судебные постановления; мотивированное изложение оснований для передачи кассационных жалоб, представления с делом для рассмотрения в

судебном заседании суда кассационной инстанции; предложения судьи, вынесенного определение. Кассационные жалоба, представление вместе с определением направляются в суд кассационной инстанции.

§ 3. Порядок и пределы рассмотрения дела судом кассационной инстанции

1. Рассмотрение дела в суде кассационной инстанции. Говоря о порядке рассмотрения дела в заседании суда кассационной инстанции, принято выделять следующие аспекты, в которых проявляется определенная специфика процедуры:

- 1) исключительность коллегиальный состав суда (ч. 4 ст. 29, ч. 7 ст. 327 КАС);
- 2) сроки рассмотрения дела и порядок их исчисления (ч. 2 ст. 325 КАС);
- 3) последствия неявки извещенных лиц в заседание суда кассационной инстанции (ч. 2 ст. 326 КАС);
- 4) структура судебного заседания;
- 5) необязательность ведения аудиопроотоколирования и составления протокола в письменной форме в заседании суда кассационной инстанции (ст. 204 КАС);
- 6) пределы рассмотрения (ч. 2 - 4 ст. 329 КАС);
- 7) итоговый судебный акт - определение или постановление (ст. 330 КАС).

Проанализируем эти аспекты процедуры рассмотрения дела кассационным судом более подробно.

А. Состав суда кассационной инстанции. По смыслу положений, содержащихся в ч. 4 ст. 29 и ч. 7 ст. 327 КАС, рассмотрение дела в суде кассационной инстанции может осуществляться только коллегиальным составом такого суда. Однако, учитывая тот факт, что судами кассационной инстанции по закону являются президиум суда субъекта РФ и Судебная коллегия ВС РФ, понятие "коллегиальный состав" требует конкретизации.

Согласно п. 1 ст. 26 Закона о судах общей юрисдикции президиум верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа образуется в составе председателя, заместителя председателя суда, входящих в состав президиума суда по должности, и других судей соответствующего суда в количестве, определяемом Президентом РФ. Заседание президиума суда считается правомочным, если на нем присутствует более половины членов президиума суда (п. 2 ст. 27 названного Закона). Учитывая, что численность членов президиума в судах различных субъектов РФ неодинакова и в среднем составляет шесть - восемь членов, включая председателя и четырех его заместителей, количество судей, минимально необходимое для проведения заседания президиума суда субъекта РФ, составляет четыре-пять судей, входящих в состав президиума.

Конкретных указаний о количестве судей, входящих в коллегиальный состав суда кассационной инстанции при рассмотрении кассационных жалобы, представления в Судебной коллегии ВС РФ (в том числе по административным делам), в законодательстве не содержится. Однако согласно сложившейся традиции коллегиальный состав суда при рассмотрении кассационной жалобы в Судебной коллегии ВС РФ состоит из трех судей.

Судья, участвующий в рассмотрении дела по первой, второй или третьей инстанции, не вправе после этого повторно принять участие в работе суда кассационной инстанции (ч. 1, 2, 4 ст. 32 КАС).

Б. Сроки рассмотрения дела и порядок их исчисления (ч. 2 ст. 325 КАС). Кассационные жалоба, представление подлежат рассмотрению в срок не более чем один месяц со дня вынесения определения о передаче дела на рассмотрение в судебном заседании суда кассационной инстанции, а в ВС РФ - не более чем два месяца. Возможности продления названного срока, а также специальных сроков рассмотрения кассационных жалоб, представлений по отдельным категориям административных дел КАС не предусматривает. Принципиальное значение в данном случае имеет указание на момент, с которого начинается исчисление срока, - со дня вынесения определения о передаче дела на рассмотрение в судебном заседании суда кассационной инстанции. Тем самым подчеркивается самостоятельное значение каждого из этапов кассационного производства - принятия, проверки приемлемости кассационных жалобы, представления для рассмотрения в судебном заседании и собственно рассмотрения кассационных жалобы, представления по существу в судебном заседании суда кассационной инстанции. Для последнего из указанных этапов это особенно важно, поскольку именно с ним связано разрешение судьбы оспариваемого акта правосудия, а значит, выполнение кассационным судом возложенных на него задач. Это тем более очевидно, если учесть, что на этапах проверки приемлемости и рассмотрения жалобы в судебном заседании действуют различные по статусу субъекты: на этапе проверки приемлемости - судья, на этапе рассмотрения жалобы - суд кассационной инстанции в коллегиальном составе, и было бы неправильным ставить суд в зависимость от своевременности действий судьи, тем более что каждый из этих субъектов выполняет свою задачу. Наконец, с точки зрения формальной логики вряд ли можно даже гипотетически говорить о едином сроке рассмотрения, имея в виду, что рассмотрение становится возможным лишь при положительном решении вопроса о передаче дела на рассмотрение в судебном заседании суда кассационной инстанции, которое выносится на этапе проверки приемлемости кассационных жалобы, представления.

В. Круг лиц, участвующих в заседании суда кассационной инстанции. Последствия неявки извещенных лиц в заседание суда кассационной инстанции (ч. 2 ст. 326 КАС). В судебном заседании суда кассационной инстанции принимают участие лица, участвующие в деле, их представители, лица, которые подали кассационную жалобу, но ранее не были привлечены к участию в деле. Неявка этих субъектов, надлежащим образом извещенных о времени и месте рассмотрения кассационной жалобы, не является препятствием для рассмотрения. Если в административном деле принимал участие прокурор, то в суде кассационной инстанции принимает участие прокурор соответствующего уровня: прокурор республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, военного округа (флота) или его заместитель - в президиуме верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) военного суда; должностное лицо органов прокуратуры по поручению Генерального прокурора РФ - в Судебной коллегии по административным делам ВС РФ и Судебной коллегии по делам военнослужащих ВС РФ. В отличие от апелляционного производства в кассационном производстве участие в судебном заседании кого-либо из субъектов процесса путем использования систем видеоконференц-связи законом не предусмотрено (ч. 6 ст. 142, ч. 3 ст. 327 КАС).

Г. Структура судебного заседания. Специфика процессуальной деятельности суда кассационной инстанции накладывает отпечаток и на процедуру рассмотрения кассационных жалобы, представления. Эта процедура более сжата, поскольку суд третьей инстанции не проверяет вопросы факта.

И тем не менее в структуре заседания суда кассационной инстанции можно выделить четыре этапа (части):

1) открытие заседания суда кассационной инстанции. В рамках данного этапа заседания председательствующий в назначенное время открывает судебное заседание и объявляет, какое административное дело подлежит рассмотрению, выясняет, кто из лиц, извещенных о времени и месте рассмотрения дела, явился в заседание, объявляет состав суда, после чего решается вопрос об отводах. Затем приглашенным в заседание лицам разъясняются их права и обязанности. Далее суд обсуждает поступившие ходатайства и заявления присутствующих в судебном заседании;

2) доклад дела уполномоченным лицом. Кассационные жалоба, представление докладываются председателем суда, или его заместителем, или по их поручению иным членом президиума либо ранее не участвовавшим в рассмотрении

административного дела другим судьей этого суда. В судебных коллегиях по административным делам, по делам военнослужащих ВС РФ кассационные жалобы, представление докладываются одним из судей соответствующей коллегии. В рамках доклада судья излагает обстоятельства дела, содержание принятых по делу судебных постановлений, оглашает доводы кассационных жалобы, представления, которые послужили основанием для передачи дела на рассмотрение в судебное заседание суда кассационной инстанции;

3) заслушивание объяснений лиц, участвующих в деле, явившихся в судебное заседание. После доклада явившиеся в судебное заседание лица, участвующие в деле, могут дать объяснения по существу кассационных жалобы, представления. Первым дает объяснения лицо, подавшее кассационные жалобы, представление;

4) вынесение и объявление итогового судебного акта. После выслушивания объяснений по существу кассационных жалобы, представления суд должен вынести и объявить итоговый судебный акт. При этом одной из особенностей рассмотрения дела в президиуме суда субъекта РФ является то, что постановление им принимается в открытом совещании, в то время как в Судебной коллегии ВС РФ судьи удаляются на совещание для принятия итогового судебного постановления. Голосование проходит по единым правилам вне зависимости от места принятия итогового акта (в совещательной комнате или при проведении совещания без удаления в совещательную комнату): решение принимается большинством голосов. При равном числе голосов кассационные жалобы, представление считаются отклоненными.

Д. Фиксация судебного заседания суда кассационной инстанции. Согласно ст. 204 КАС в ходе каждого судебного заседания судов первой и апелляционной инстанций (включая предварительное судебное заседание), а также при совершении вне судебного заседания отдельного процессуального действия ведется аудиопроколирование и составляется протокол в письменной форме. Правила ст. 327 КАС, непосредственно регулирующие порядок рассмотрения кассационных жалобы, представления с административным делом в судебном заседании суда кассационной инстанции, также не предусматривают ни аудиопроколирования, ни ведения протокола заседания суда кассационной инстанции в письменной форме. Данная позиция законодателя, очевидно, связана с положением кассационного суда как проверочной инстанции исключительно по вопросам права, а не факта, что само по себе сводит доказательственное значение протокола на нет, поскольку он теряет функцию фиксации доказательственной информации, которая может быть использована при вынесении итогового акта как самой этой инстанцией, так и вышестоящим судом при проверке обоснованности акта кассационной инстанции.

И все же отсутствие прямого указания в законе о ведении аудиопроколирования и составлении протокола судебного заседания в письменной форме при рассмотрении дела в кассационной инстанции свидетельствует скорее о необязательности применения указанных способов фиксации судебного заседания, нежели о недопустимости их использования в принципе.

Е. Пределы рассмотрения дела судом кассационной инстанции (ч. 2 - 4 ст. 329 КАС). При рассмотрении дела в кассационном порядке суд проверяет правильность применения и толкования норм материального права и норм процессуального права судами, рассматривавшими дело, в пределах доводов кассационных жалобы, представления. В отличие от ГПК, предусматривающего выход за пределы кассационной жалобы в интересах законности (ч. 2 ст. 390), по КАС выход за пределы кассационной жалобы допускается лишь по отдельным категориям административных дел (ч. 2 ст. 329), а именно:

1) по административным делам, затрагивающим интересы неопределенного круга лиц, к числу которых относятся прежде всего дела об оспаривании нормативных правовых актов;

2) по административным делам, затрагивающим интересы физического лица, перечисленным в гл. 28 - 31 КАС:

а) о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении;

б) об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы;

в) о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке;

г) о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке.

Традиционно в процессуальной теории считается, что суд кассационной инстанции не вправе проверять законность судебных постановлений в той части, в которой они не обжалуются, а также законность судебных постановлений, которые не обжалуются, в том числе и при выходе за пределы доводов кассационных жалобы, представления. Полагаем, что данное ограничение по пределам кассационной проверки должно применяться и в административном судопроизводстве, несмотря на то, что КАС его прямо не предусматривает, поскольку принцип диспозитивности, хотя и с определенными ограничениями, охватывает своим действием не только гражданское и арбитражное, но и административное судопроизводство. При этом если обжалуемая часть решения обусловлена другой его частью или иным судебным постановлением, вынесенным по этому же административному делу, которые не обжалуются заявителем, соответствующая часть решения или судебный акт также подлежат проверке судом кассационной инстанции <1>.

<1> На это обращает внимание судов Пленум ВС РФ в п. 25 Постановления от 11 декабря 2012 г. N 29 "О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регулирующих производство в суде кассационной инстанции". Думается, что данное разъяснение является актуальным и для административного судопроизводства.

Как суд по вопросам права кассационная инстанция не вправе устанавливать или считать доказанными обстоятельства, которые не были установлены либо были отвергнуты судом первой или апелляционной инстанции, предрешать вопросы о достоверности или недостоверности того или иного доказательства, преимуществе одних доказательств перед другими, а также исследовать новые доказательства (ч. 3 ст. 329 КАС). Вместе с тем, как было разъяснено ВС РФ применительно к кассационному производству в гражданском процессе, если судом кассационной инстанции будет установлено, что судами первой и (или) апелляционной инстанций допущены нарушения норм процессуального права при исследовании и оценке доказательств, приведшие к судебной ошибке существенного и непреодолимого характера (например, судебное постановление в нарушение требований ст. 60 ГПК основано на недопустимых доказательствах), суд учитывает эти обстоятельства при вынесении кассационного постановления (определения).

Ж. Итоговый судебный акт - определение или постановление (ст. 330 КАС). В законе используются различные наименования итогового акта, выносимого по результатам рассмотрения кассационных жалобы, представления, в зависимости от того, каким судом кассационной инстанции осуществлялось рассмотрение. Так, президиум суда субъекта РФ как кассационная инстанция по итогам рассмотрения кассационных жалобы, представления принимает постановление, а судебные коллегии, действующие при ВС РФ (в том числе Судебная коллегия по административным делам), - определение. При принятии и объявлении итоговых судебных актов суд кассационной инстанции руководствуется правилами, предусмотренными для принятия и объявления судебного решения (ст. 174, 175 КАС). Копия итогового

судебного акта суда кассационной инстанции направляется лицам, участвующим в деле.

Кассационное постановление (кассационное определение), принятое по итогам рассмотрения кассационной жалобы, должно отвечать требованиям законности и обоснованности. Оно изготавливается в письменной форме, состоит из вводной, описательной, мотивировочной и резолютивной частей (ст. 330 КАС).

В вводной части должны быть указаны наименование и состав суда, принявшего судебный акт; дата и место вынесения судебного акта; дело, по которому принят судебный акт; лицо, подавшее кассационные жалобу, представление.

В описательной части указываются фамилия и инициалы судьи, вынесшего определение о передаче кассационных жалоб, представления с делом для рассмотрения в судебное заседание суда кассационной инстанции; содержание обжалуемых судебных постановлений.

В мотивировочной части приводятся мотивы, по которым суд кассационной инстанции пришел к выводам, и ссылка на законы, которыми он руководствовался. При оставлении кассационных жалоб, представления без удовлетворения обязательно указываются мотивы, по которым доводы кассационных жалоб, представления отклонены.

В резолютивной части суд кассационной инстанции должен сформулировать выводы по результатам рассмотрения кассационных жалоб, представления с использованием нормативных формулировок тех полномочий, которые предоставлены ему законом (ч. 1 ст. 329 КАС), а также указать на распределение между сторонами судебных расходов на основе правил, предусмотренных ч. 2, 3 ст. 111 КАС.

Если решение суда нижестоящей инстанции было обращено к немедленному исполнению, то в случае его отмены и принятия нового решения в отношении ответчика должен быть совершен поворот исполнения судебного акта по правилам ст. 361 КАС.

Постановление президиума суда кассационной инстанции подписывается председательствующим, а определение судебной коллегии суда кассационной инстанции подписывается всеми судьями, рассматривающими дело в кассационном порядке.

Итоговый судебный акт кассационной инстанции (определение, постановление) вступает в законную силу со дня его принятия (ст. 331 КАС).

2. Полномочия суда кассационной инстанции. Основания для отмены или изменения судебного акта судом кассационной инстанции. Полномочия суда кассационной инстанции исчерпывающим образом перечислены в ст. 329 КАС. По результатам рассмотрения кассационных жалоб, представления суд кассационной инстанции вправе:

1) оставить постановление суда первой, апелляционной или кассационной инстанции без изменения, кассационные жалобу, представление без удовлетворения;

2) отменить постановление суда первой, апелляционной или кассационной инстанции полностью либо в части и направить дело на новое рассмотрение в соответствующий суд (при направлении дела на новое рассмотрение суд может указать на необходимость рассмотрения дела в ином составе судей);

3) отменить постановление суда первой, апелляционной или кассационной инстанции полностью либо в части и оставить заявление без рассмотрения либо прекратить производство по делу;

4) оставить в силе одно из принятых по делу судебных постановлений;

5) отменить либо изменить постановление суда первой, апелляционной или кассационной инстанции и принять новое судебное постановление, не передавая дело на новое рассмотрение, если допущена ошибка в применении и (или) толковании норм материального права;

6) оставить кассационные жалобу, представление без рассмотрения по существу при наличии оснований, предусмотренных ч. 1 ст. 321 КАС.

Данные полномочия суда кассационной инстанции определяются исходя из особенностей правового положения кассационного суда, который не рассматривает дело повторно по существу, а проверяет лишь правильность применения норм материального и процессуального права. В основе применения этих полномочий лежат следующие правила.

А. Если при рассмотрении кассационных жалоб, представления суд кассационной инстанции признает, что обжалуемый судебный акт не содержит существенных нарушений норм материального и процессуального права, то он оставляет обжалуемый судебный акт без изменения, а кассационные жалобу, представление - без удовлетворения.

При оставлении кассационных жалоб, представления без удовлетворения суд обязан указать в определении мотивы, по которым доводы жалоб, представления отклоняются (ч. 2 ст. 330 КАС).

Б. В соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 329 КАС суд кассационной инстанции может отменить постановление суда первой, апелляционной или кассационной инстанции полностью либо в части и направить дело на новое рассмотрение в соответствующий суд. В этом полномочии отражается сущность кассационного способа проверки судебного акта: поскольку суд третьей инстанции проверяет лишь вопросы права, а не вопросы факта, то в случае отмены судебного постановления дело направляется на повторное рассмотрение в ту судебную инстанцию, чей судебный акт был отменен. На случай, когда фактические обстоятельства, имеющие значение для дела, установлены судом первой и апелляционной инстанций на основании полного и всестороннего исследования имеющихся в деле доказательств, но этим судом неправильно применена норма права, закон предоставляет суду кассационной инстанции полномочие отменить оспариваемый судебный акт суда первой, апелляционной или кассационной инстанции и принять новый судебный акт самостоятельно (без передачи административного дела на новое рассмотрение в соответствующий суд).

В. Суд кассационной инстанции вправе отменить постановление суда первой, апелляционной или кассационной инстанции полностью или в части и применить одну из форм окончания процесса без вынесения решения, т.е. оставить заявление без рассмотрения либо прекратить производство по делу. И прекращение производства, и оставление заявления без рассмотрения будут производиться судом кассационной инстанции по тем же основаниям, которые установлены правилами производства в суде первой инстанции (ст. 194, 196 КАС). Разница заключается только в том, что суд кассационной инстанции применяет указанные формы окончания процесса по административному делу в обязательном сочетании с отменой обжалуемого судебного акта. В связи с этим обязательно должен обсуждаться вопрос о повороте исполнения. Если прекращение производства по делу или оставление заявления без рассмотрения вызваны реализацией диспозитивных полномочий сторон (отказ от иска, заключение соглашения о примирении), то такие действия должны быть оформлены в виде письменных ходатайств.

Г. Специфическим (не характерным для апелляционной инстанции) полномочием суда кассационной инстанции является его право оставить в силе одно из ранее принятых по делу судебных постановлений. Это полномочие реализуется в случае обжалования в суде кассационной инстанции по одному и тому же административному делу нескольких судебных постановлений, содержащих противоположные выводы, или неоднократного обжалования одного судебного постановления. Суд кассационной инстанции применяет это полномочие в том случае, когда судебное постановление было отменено судом вышестоящей инстанции, а при рассмотрении кассационной жалобы была установлена ошибочность такой отмены. В связи с этим для восстановления действия ранее отмененного судебного постановления необходимо вернуть ему законную силу, которой оно обладало до отмены, что и происходит в результате оставления в силе ранее отмененного судебного постановления. Следует разграничивать два полномочия: "оставить в силе один из ранее принятых по административному делу судебных актов" и "изменить судебный акт". Последнее полномочие применяется к действующему судебному постановлению, в то время как первое - к постановлению, которое

отменено другим судебным актом и является недействующим на момент рассмотрения кассационных жалобы, представления.

Д. Право принять новое судебное решение без передачи административного дела на новое рассмотрение - нетипичное для кассационного способа проверки судебных актов полномочие. Данное полномочие, в известной мере обусловленное соображениями процессуальной экономии, может быть реализовано судом кассационной инстанции только при условии, что обжалуемый судебный акт отвечает требованиям обоснованности, а нарушение законности выражается только в том, что суд нижестоящей инстанции допустил ошибку в применении или (и) толковании норм материального права. Поскольку в таких случаях ошибка может быть исправлена самим судом кассационной инстанции, обжалуемый судебный акт может быть отменен или изменен, а суд кассационной инстанции вправе вынести новое решение. Если же при рассмотрении дела в суде кассационной инстанции будут установлены иные нарушения норм материального права либо нарушение норм процессуального права, то в таких случаях дело должно быть передано в суд соответствующей инстанции для нового рассмотрения.

Изменение судебного акта и отмена судебного акта с вынесением нового судебного акта являются разными полномочиями. Судебный акт изменяется, когда выводы суда по итогам рассмотрения дела сделаны правильные, но нужно внести определенные уточнения, поправки, не касающиеся существования оспариваемого судебного акта (например, изменяется присужденная судом сумма). Новый судебный акт, т.е. акт, содержащий прямо противоположный вывод по существу рассмотренного судом требования, принимается в том случае, когда ошибка нижестоящего суда в применении норм материального и процессуального права настолько значительна, что для ее устранения требуется не изменение, а замена обжалуемого судебного постановления.

Е. Если при рассмотрении кассационных жалобы, представления будут установлены обстоятельства, которые являются основанием для возвращения кассационных жалобы, представления (ст. 321 КАС), то суд кассационной инстанции должен оставить кассационные жалобу, представление без рассмотрения по существу, поскольку их выявление свидетельствует о неправомерном возбуждении кассационного производства. Если выявленное нарушение носит устранимый характер, то кассационная жалоба может быть подана вновь, при условии, что не истекли сроки на кассационное обжалование.

Основания для отмены или изменения судебного акта судом кассационной инстанции. В качестве основания для отмены судебных постановлений в кассационном порядке ст. 328 КАС устанавливает существенные нарушения норм права, которые подразделяются на два вида: существенные нарушения норм материального права и существенные нарушения норм процессуального права. При этом перечня конкретных нарушений, относящихся к числу существенных, **гл. 35 КАС** не устанавливает, но указывает на два признака, которым должны соответствовать установленные существенные нарушения норм материального или процессуального права:

а) они повлияли на исход дела, т.е. если бы эти нарушения не были допущены, то суд пришел бы к иным выводам;

б) без их устранения невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

В то же время в **гл. 34 КАС** имеется перечень нарушений норм процессуального права, при наличии которых решения суда первой инстанции подлежат безусловной отмене судом апелляционной инстанции (**ч. 1 ст. 310**). Учитывая характер этих нарушений как влекущих безусловную отмену судебного акта и то, что практически все эти нарушения связаны с принципами административного судопроизводства, необходимо сделать вывод о том, что такого рода нарушения относятся к существенным в смысле, который придается этому понятию в **ст. 328 КАС**. Однако было бы, очевидно, неверно говорить, что к числу существенных нарушений норм процессуального права, влекущих отмену судебного акта судом кассационной инстанции, относятся только нарушения, перечисленные в **ч. 1 ст. 310 КАС**. Так, например, Пленум ВС РФ в качестве примера нарушения норм процессуального права при исследовании и оценке доказательств, приведшего к судебной ошибке существенного и непреодолимого характера, приводит вынесение судебного постановления на основе недопустимых доказательств в нарушение требований **ст. 60 ГПК <1>**. КС РФ к числу подобного рода ошибок относит неправильное применение судом общей юрисдикции правил подведомственности гражданских дел судам **<2>**. Что касается нарушений норм материального права, то их существенный характер определяется судьей кассационной инстанции с учетом обстоятельств конкретного административного дела.

<1> См.: **п. 24** Постановления Пленума ВС РФ от 11 декабря 2012 г. N 29 "О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регулирующих производство в суде кассационной инстанции".

<2> См.: **Определение** КС РФ от 18 октября 2012 г. N 1997-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Осанова Сергея Борисовича на нарушение его конституционных прав пунктом 2 части первой статьи 390 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации" // СПС "Гарант".

Таким образом, для отмены или изменения судебного постановления в кассационном порядке необходимо установить, какие существенные нарушения законности судебного постановления допущены судом нижестоящей инстанции: либо существенные нарушения норм материального права, либо существенные нарушения норм процессуального права, либо существенные нарушения и норм материального, и норм процессуального права.

При отмене судебного постановления суд кассационной инстанции направляет дело на новое рассмотрение в суд соответствующей инстанции или принимает новый судебный акт, не передавая административное дело на новое рассмотрение, если допущена ошибка в применении и (или) толковании норм материального права. При направлении дела на новое рассмотрение суд кассационной инстанции может указать на необходимость его рассмотрения в новом составе судей, а также дать указания о толковании закона, которые будут являться обязательными для суда, вновь рассматривающего дело.

Глава XXVII. ПРОИЗВОДСТВО В СУДЕ НАДЗОРНОЙ ИНСТАНЦИИ

§ 1. Пересмотр в порядке надзора как способ проверки судебных актов по административным делам. Право обжалования судебных актов в порядке надзора в административном судопроизводстве

1. Понятие и сущность проверки судебных актов в порядке надзора в административном судопроизводстве.

Для выполнения задачи по выявлению и устранению судебных ошибок в любом государстве законодатель стремится выстроить эффективную систему проверки и пересмотра судебных актов. При этом во внимание также принимается и необходимость обеспечения субъективного процессуального права всех заинтересованных лиц на оспаривание судебного акта, которое является неотъемлемым элементом конституционного права на судебную защиту. Вместе взятые указанные цели правового регулирования, будучи воплощенными в процессуальном законе, служат своего рода фундаментом для реализации таких принципов гражданского, арбитражного и административного судопроизводства, как законность,

диспозитивность и доступность судебной защиты.

В подавляющем большинстве зарубежных стран движение дела после вынесения судебного акта, которым заканчивается производство в суде первой инстанции, ограничивается классическими стадиями пересмотра судебных актов - апелляцией и кассацией.

В современной российской системе проверки и пересмотра судебных актов в гражданском, арбитражном и административном судопроизводствах наряду с апелляцией и кассацией существует дополнительный (подстраховывающий), экстраординарный способ устранения судебной ошибки - надзорное производство. Возникнув в советское время как результат отказа от апелляции, данный институт прошел определенную эволюцию и сохраняется как проявление исторически сложившейся правовой традиции <1>.

КонсультантПлюс: примечание.

Монография Е.А. Борисовой "Проверка судебных актов по гражданским делам" включена в информационный банк согласно публикации - Городец, 2005.

<1> Подробнее об этом см., в частности: Малешин Д.Я. [Гражданская процессуальная система России](#). М.: Статут, 2011. С. 310 - 321; Терехова Л.А. [Система пересмотра судебных актов](#) в механизме судебной защиты. М.: Волтерс Клувер, 2007. С. 132 - 137; Борисова Е.А. Проверка судебных актов по гражданским делам. М.: Городец, 2006. С. 186 - 191.

Дополнительный (подстраховывающий) характер судебно-надзорной проверки судебного акта проявляется в том, что она позволяет устранять судебные ошибки, которые в силу тех или иных причин не были выявлены и устранены судами апелляционной и кассационной инстанций, чего нельзя полностью исключить даже при самой совершенной процессуально-правовой регламентации судопроизводства в первой, второй и третьей инстанциях <1>.

<1> Как справедливо отметил КС РФ, право обжалования вступивших в законную силу судебных постановлений в суд надзорной инстанции выступает в качестве дополнительной гарантии обеспечения правосудности судебных постановлений, если исчерпаны все имеющиеся возможности их проверки в обычных (ординарных) судебных процедурах (см. [Постановление КС РФ от 5 февраля 2007 г. N 2-П // Российская газета. N 31. 2007. 14 февраля](#)).

Главная особенность судебного надзора состоит в том, что он является экстраординарным способом пересмотра актов правосудия. В основе признака экстраординарности применительно к способам проверки и пересмотра судебных актов лежит базовая характеристика объекта проверки - проверяемый акт правосудия должен быть вступившим в законную силу. Однако, характеризуя экстраординарность надзорного способа проверки судебных актов, необходимо указать как минимум еще на два принципиально важных параметра:

- 1) статус органа, наделенного правом осуществления проверки судебных актов в порядке надзорного производства;
- 2) основания обжалования судебного акта и одновременно отмены или изменения его по результатам проверки судом надзорной инстанции.

Таким образом, судебный надзор - это способ проверки судебных актов нижестоящих судов, направленный на исправление их ошибок, отвечающих критериям особой публичной значимости, и осуществление на этой основе руководства судебной практикой с целью обеспечения режима законности в сфере правосудия. Процедура осуществления функции судебного надзора образует самостоятельный процессуальный правоприменительный цикл административного судопроизводства - надзорное производство, которое включает в себя стадии возбуждения, подготовки к рассмотрению надзорных жалобы, представления и рассмотрения жалобы, представления в судебном заседании суда надзорной инстанции и заканчивается вынесением итогового правоприменительного акта - постановления Президиума ВС РФ. В рамках данной главы учебника будут подробно рассмотрены первая и третья стадии кассационного производства, которые характеризуются существенными процедурными особенностями. Что касается стадии подготовки надзорных жалобы, представления к рассмотрению в судебном заседании суда надзорной инстанции, то она носит преимущественно организационный характер и поэтому процессуальным законом, в отличие от аналогичной стадии производства в суде первой инстанции, практически не регламентируется.

2. Право на обжалование судебных актов по административным делам в порядке надзора и условия его реализации. Право на обжалование судебных актов по административным делам в порядке надзора - это предоставленная законом участникам административного судопроизводства возможность обратиться в Президиум ВС РФ с надзорными жалобой, представлением на вступившее в законную силу постановление суда первой, апелляционной или кассационной инстанции с целью исправления допущенных ими нарушений, отвечающих критерию особой публичной значимости, круг которых прямо закреплен законом.

Объект надзорного обжалования. Под объектом надзорного обжалования понимаются вступившие в законную силу судебные акты по административным делам, которые могут быть проверены судом надзорной инстанции на предмет наличия судебной ошибки, отвечающей критериям, предусмотренным [ст. 341 КАС](#).

На настоящий момент действующим процессуальным законодательством (как гражданским, так и административным) существенно ограничен круг судебных актов, которые могут стать объектами пересмотра в порядке надзорного производства. В качестве таковых могут выступать ([ч. 2 ст. 332 КАС](#)):

- 1) вступившие в законную силу решения верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области, судов автономных округов, принятые ими по первой инстанции, если указанные решения были предметом апелляционного рассмотрения в ВС РФ;
- 2) вступившие в законную силу решения окружных (флотских) военных судов, принятые ими по первой инстанции, если указанные решения были предметом апелляционного рассмотрения в ВС РФ;
- 3) вступившие в законную силу решения и определения судебных коллегий ВС РФ, принятые им по первой инстанции, если указанные решения и определения были предметом апелляционного рассмотрения;
- 4) определения Апелляционной коллегии ВС РФ;
- 5) определения Судебной коллегии по административным делам ВС РФ и определения Судебной коллегии по делам военнослужащих ВС РФ, вынесенные ими в апелляционном порядке;
- 6) определения Судебной коллегии по административным делам ВС РФ и определения Судебной коллегии по делам военнослужащих ВС РФ, вынесенные ими в кассационном порядке.

Как следует из данного перечня, объектом надзорного обжалования могут быть не все вступившие в законную силу судебные акты, вынесенные судами общей юрисдикции по административным делам. С учетом положений [ч. 1 ст. 16 КАС](#) различаются три вида объектов надзорного обжалования:

- 1) судебные акты по административным делам, принимаемые судами первой инстанции.

Решения судов общей юрисдикции по административным делам, т.е. судебные акты, которые принимаются именем

Российской Федерации при разрешении судом первой инстанции административного дела по существу (ч. 1 ст. 175 КАС), входят в объект обжалования в порядке надзора. Однако имеются два изъятия. Не являются объектом надзорного обжалования:

- вступившие в законную силу решения районных судов (ч. 2 ст. 332 КАС);
- решение суда, принятое по результатам рассмотрения административного дела в порядке упрощенного

(письменного) производства (ст. 294 КАС).

Учитывая родовую подсудность районных судов (ст. 18 КАС), а также довольно широкие пределы применения упрощенного производства по административным делам (ст. 292 КАС), указанные изъятия исключают из объекта надзорной проверки довольно значительное количество судебных решений, что, однако, ни в коей мере не противоречит природе надзорного способа проверки судебных актов как экстраординарного, дополнительного (подстраховывающего).

Относительно определений, т.е. судебных актов судов первой инстанции, которыми административное дело не разрешается по существу, дело обстоит несколько сложнее. В отличие от апелляционного и кассационного производств, в рамках которых законом прямо допускается возможность обжалования как судебных решений, так и определений, выносимых судами первой инстанции по административным делам, применительно к надзорному производству КАС говорит только о возможности обжалования определений судебных коллегий ВС РФ, принятых ими по первой инстанции (ст. 332 КАС). В то же время общая норма о праве обжалования судебных определений (ст. 202 КАС) не исключает возможности обжалования определений верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области, судов автономных округов, принятых ими по первой инстанции. Согласно правовой позиции КС РФ в объект обжалования в порядке надзора входят судебные постановления, вынесенные по итогам рассмотрения дела по существу, а также промежуточные определения суда по вопросам, имеющим значение для движения дела <1>;

2) определение суда апелляционной инстанции, т.е. судебный акт, который принимается судом апелляционной инстанции по результатам рассмотрения апелляционных жалобы, представления (ч. 1 ст. 311 КАС);

3) постановления президиумов верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области, судов автономных округов, принятые по итогам рассмотрения кассационных жалобы, представления.

<1> См.: [Определение](#) КС РФ от 20 октября 2005 г. N 351-О // СПС "КонсультантПлюс". Хотя указанное Определение было принято КС РФ до реформирования кассационного и надзорного производств в гражданском процессе, предпринятого законодателем в конце 2010 г., сформулированная в нем правовая позиция в части возможности надзорного обжалования судебных определений в свете положений ч. 2 ст. 202 КАС представляется актуальной и для административного судопроизводства.

Субъекты обжалования судебных актов по административным делам в порядке надзора. Круг лиц, имеющих право инициировать возбуждение судебного-надзорного производства, определен в ст. 332 КАС. В качестве субъектов, обладающих правом принесения надзорных жалобы, представления, могут выступать:

- 1) лица, участвующие в деле;
- 2) правопреемники лиц, участвующих в деле;
- 3) представители лиц, участвующих в деле, при соответствующем оформлении своих полномочий;
- 4) другие лица, если их права, свободы и законные интересы нарушены оспариваемым судебным актом.

Право лиц, не участвовавших в деле, обжаловать судебный акт, которым разрешен вопрос об их правах и обязанностях, в настоящее время в равной степени характерно и для гражданского процесса (ч. 1 ст. 391.1 ГПК), и для арбитражного процесса (ч. 1 ст. 308.1, ст. 42 АПК), и для административного судопроизводства (ч. 1 ст. 332 КАС) и корреспондирует с безусловным основанием для отмены судебного акта: согласно п. 4 ч. 1 ст. 310 КАС решения суда первой инстанции подлежат безусловной отмене в случае принятия судом решения о правах и об обязанностях лиц, не привлеченных к участию в административном деле.

Эти лица должны обладать процессуальной право- и дееспособностью, несмотря на то, что не привлекались к участию в деле; из прилагаемых ими документов к надзорной жалобе должно явно следовать нарушение обжалуемым судебным актом их прав, свобод и законных интересов; административное дело, к участию в котором они не были привлечены судом и решение по которому затрагивает их права и интересы, должно быть подведомственно суду общей юрисдикции;

- 5) Генеральный прокурор РФ и его заместители имеют право обратиться с представлением в Президиум ВС РФ.

Однако их обращение с представлением в порядке надзора ограничено условием - ранее в деле должен был участвовать прокурор. При этом, как и при оспаривании судебных актов прокурором в апелляционном и кассационном порядках, для подачи надзорного представления не имеет значения, в какой форме прокурор участвовал в деле - путем обращения в суд с административным иском заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований или путем вступления в судебный процесс и дачи заключения по административному делу в случаях, предусмотренных КАС. Тем самым законодатель не делает для работников прокуратуры исключения по сравнению с другими участвующими в административном деле лицами, право обжалования решения для которых является производным от их статуса как лиц, участвующих в деле. В этом смысле можно говорить об унификации российского и международного процессуального права, поскольку и в российском, и в международном праве закрепляется единый подход к решению вопроса об условиях возникновения права обжалования решения.

Следует отметить, что действующее административное процессуальное законодательство не предоставляет Председателю ВС РФ и его заместителям право обращаться с представлением в надзорную инстанцию ни самостоятельно (по собственной инициативе), ни по инициативе лиц, обратившихся к нему с жалобой (заинтересованные лица) или представлением (прокурор). Дело в том, что в КАС отсутствуют нормы, аналогичные правилам, которые закреплены в ст. 391.11 ГПК. Согласно данной статье председатель ВС РФ или заместитель Председателя ВС РФ обладают правом внести в Президиум ВС РФ мотивированное представление о пересмотре судебных постановлений в порядке надзора в целях устранения фундаментальных нарушений норм материального права или норм процессуального права, которые повлечили на законность обжалуемых судебных постановлений и лишили участников спорных материальных или процессуальных правоотношений возможности осуществления прав, гарантированных ГПК, в том числе права на доступ к правосудию, права на справедливое судебное разбирательство на основе принципа состязательности и равноправия сторон, либо существенно ограничили эти права.

Сроки на надзорное обжалование. Срок на подачу надзорных жалобы, представления составляет три месяца со дня вступления обжалуемого судебного акта в законную силу (ч. 2 ст. 333 КАС). По сравнению с двумя другими сроками на оспаривание судебного акта (в апелляционную и кассационную инстанции) данный срок занимает промежуточное положение, что представляется оправданным. Месячный срок на подачу апелляционной жалобы является оптимальным, учитывая два обстоятельства: во-первых, апелляционная инстанция, как правило, территориально располагается ближе к

сторонам спора, чем кассационная и надзорная; во-вторых, судебная ошибка, вызывающая необходимость такого обжалования, обычно носит очевидный для апеллятора характер. Что касается шестимесячного срока на кассационное обжалование, то он является единым для двух кассационных инстанций и уже по этой причине не может считаться избыточным. Определяя продолжительность срока надзорного обжалования, законодатель, очевидно, учитывал, что, с одной стороны, основания такого обжалования требуют предварительной профессиональной подготовки жалобы, представления и прилагаемых к ним документов, а с другой стороны, существование единственного суда надзорной инстанции в условиях Российской Федерации требует определенного времени для реализации права на обращение в данную судебную инстанцию.

Возможность восстановления пропущенного срока на подачу надзорных жалобы, представления, как и срока на кассационное обжалование, является ограниченной. По общему правилу, закрепленному в [ч. 1 ст. 95 КАС](#), для восстановления пропущенного срока лицу, его пропустившему, необходимо лишь одно условие - признание судом причины пропуска срока уважительной. Применительно к сроку на надзорное обжалование (как и на кассационное) закон устанавливает дополнительное условие, которое касается времени наступления обстоятельств, послуживших причиной пропуска: срок подачи надзорных жалобы, представления, пропущенный по уважительной причине лицом, обратившимся с такими жалобой, представлением, в том числе в связи с отсутствием у него сведений об обжалуемом судебном акте, по заявлению указанного лица может быть восстановлен судом надзорной инстанции только в случае, если эти обстоятельства наступили в период не позднее 12 месяцев со дня вступления обжалуемого судебного акта в законную силу или если заявление подано лицом, не участвовавшим в деле, о правах и об обязанностях которого суд принял судебный акт, со дня, когда это лицо узнало или должно было узнать о нарушении его прав, свобод и законных интересов обжалуемым судебным актом. По сути, данная норма вводит пресекательный срок на подачу заявления о восстановлении пропущенного срока на подачу надзорных жалобы, представления.

При этом должно быть соблюдено условие, что заявители исчерпали иные установленные [КАС](#) способы обжалования судебного постановления, которое является предметом надзорного пересмотра. Данное условие направлено на то, чтобы лица, участвующие в деле, соблюдали установленную законом инстанционность движения административного дела. Лицо, не обжаловавшее судебное постановление в порядке апелляции или кассации, соответственно лишается права на обращение в надзорную инстанцию. Данное правило также способствует существенному снижению количества дел, рассматриваемых в порядке надзора.

§ 2. Возбуждение надзорного производства

1. Порядок подачи надзорных жалобы, представления. Надзорные жалоба или представление прокурора подаются непосредственно в суд надзорной инстанции. Единственным судебным органом, осуществляющим полномочия по судебному надзору (в том числе по административным делам), по действующему законодательству является Президиум ВС РФ ([п. 1 ч. 1 ст. 7 Закона о Верховном Суде РФ](#), [ч. 1 ст. 332 КАС](#)).

[КАС](#), в отличие от [ГПК](#), предусматривает только один вариант обращения заинтересованных лиц в орган, осуществляющий пересмотр судебных постановлений в порядке надзора, - непосредственное обращение с надзорными жалобой, представлением в Президиум ВС РФ. Возможности опосредованного обращения в надзорную инстанцию (через Председателя ВС РФ или его заместителя) [КАС](#) не предусматривает.

С учетом экстраординарности судебного надзора как способа проверки судебных актов законодатель устанавливает три основания для обращения заинтересованных лиц, указанных в [ч. 1, 3 ст. 332 КАС](#), с надзорными жалобой, представлением непосредственно в Президиум ВС РФ ([ст. 341 КАС](#)):

1) нарушение обжалуемым судебным актом прав и свобод человека и гражданина, гарантированных [Конституцией](#) РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации;

2) нарушение обжалуемым судебным актом прав и законных интересов неопределенного круга лиц или иных публичных интересов;

3) нарушение обжалуемым судебным актом единообразия в толковании и применении судами норм права.

Для возбуждения надзорного производства заинтересованными лицами оформляется надзорная жалоба, прокурором - представление в соответствии с требованиями [ст. 334 КАС](#), прилагаются необходимые документы; в случаях, установленных в законе, уплачивается государственная пошлина, причем, что касается способа обращения, возможность подачи жалобы, представления посредством заполнения формы, размещенной на официальном сайте суда в сети Интернет, как это прямо предусмотрено для апелляционной и кассационной жалоб ([ч. 7 ст. 299](#), [ч. 3 ст. 319 КАС](#)), на надзорную инстанцию, исходя из содержания [ст. 333 КАС](#), не распространяется.

2. Содержание надзорных жалобы, представления. Согласно [ст. 341 КАС](#) надзорные жалоба, представление должны содержать:

1) наименование суда, в который они подаются;

2) наименование лица, подающего жалобу или представление, его место жительства или место нахождения и процессуальное положение в деле;

3) наименования других лиц, участвующих в деле, их место жительства или место нахождения;

4) указание на суды, рассматривавшие дело по первой, апелляционной или кассационной инстанции, и содержание принятых ими решений;

5) указание на судебные постановления, которые обжалуются;

6) указание на основания для пересмотра судебного постановления в порядке надзора с приведением доводов, свидетельствующих о наличии таких оснований;

7) просьбу лица, подающего жалобу или представление.

В надзорной жалобе лица, не принимавшего участия в деле, должно быть указано, какие права, свободы или законные интересы этого лица нарушены вступившим в законную силу судебным актом.

Надзорная жалоба должна быть подписана лицом, подающим жалобу, или его представителем. К жалобе, поданной представителем, прилагаются доверенность или другой документ, удостоверяющие полномочия представителя в соответствии со [ст. 56, 57 КАС](#), а также документ, подтверждающий наличие у него высшего юридического образования ([ч. 3 ст. 55 КАС](#)). В случае подачи надзорного представления оно должно быть подписано Генеральным прокурором РФ или его заместителем.

Кроме того, к надзорным жалобе, представлению прилагаются заверенные соответствующим судом копии судебных постановлений, принятых по делу. В отличие от арбитражного процесса в гражданском процессе и в административном судопроизводстве обязанность по рассылке копий процессуальных документов лежит не на инициаторе возбуждения производства в той или иной инстанции, а на самих судах. Поэтому надзорные жалоба, представление подаются с копиями, количество которых соответствует количеству лиц, участвующих в деле.

К надзорной жалобе должны быть приложены также документ, подтверждающий уплату государственной пошлины в установленных законом случаях, порядке и размере или право на получение льготы по уплате государственной пошлины,

либо судебное постановление о предоставлении отсрочки, рассрочки ее уплаты или об уменьшении размера государственной пошлины (ч. 5 ст. 334 КАС). При подаче надзорной жалобы подлежит уплате госпошлина в размере 50% размера государственной пошлины, подлежащей уплате при подаче искового заявления неимущественного характера, т.е. 150 руб. для физических лиц, 3 тыс. руб. для юридических лиц (подп. 4 п. 1 ст. 333.19 НК). Надзорная жалоба на определение госпошлиной не облагается независимо от того, на какое определение она подается.

На этапе подачи надзорных жалобы или представления прокурора заинтересованным лицом может быть поставлен вопрос о приостановлении исполнения решения суда до окончания производства в суде надзорной инстанции. Данное ходатайство может быть включено в содержание надзорной жалобы или оформлено заинтересованным лицом в виде отдельного процессуального документа, являющегося приложением к надзорным жалобе, представлению. Поскольку в соответствии с принципом диспозитивности судья ВС РФ при рассмотрении надзорных жалобы, представления на предмет передачи их в Президиум ВС РФ, а также Президиум ВС РФ при рассмотрении надзорных жалобы, представления по существу лишены права (по своей инициативе) рассматривать и разрешать этот вопрос, а явка лиц, участвующих в деле, в заседании Президиума ВС РФ не является обязательной, постановку вопроса о приостановлении исполнения оспариваемого акта на стадии возбуждения надзорного производства следует признать целесообразной и оправданной.

3. Действия суда надзорной инстанции на стадии возбуждения надзорного производства. Экстраординарный характер стадии надзорного обжалования предопределяет усложнение процедуры возбуждения дела в суде надзорной инстанции. В отличие от суда апелляционной инстанции на суд четвертой инстанции на стадии возбуждения надзорного производства возлагается обязанность не только проверить надзорную жалобу на соответствие требованиям, которые предъявляются к форме и содержанию (ст. 334 КАС), но и изучить материалы административного дела на предмет принятия решения о допустимости рассмотрения надзорных жалобы, представления в судебном заседании суда надзорной инстанции (ст. 337 КАС). С учетом этой специфики возбуждение надзорного производства осуществляется по итогам прохождения двух этапов. Рассмотрим этапы процедуры возбуждения дела в суде надзорной инстанции более подробно.

Первый этап - проверка соблюдения условий реализации права на подачу надзорной жалобы и порядка обращения в суд надзорной инстанции.

При поступлении надзорной жалобы суд надзорной инстанции обязан проверить соблюдение следующих условий реализации права на подачу надзорной жалобы:

- вступило ли в законную силу обжалуемое судебное постановление;
- обладает ли лицо, подавшее надзорные жалобу, представление, правом надзорного обжалования;
- соблюдены ли сроки подачи надзорных жалобы, представления.

Помимо условий реализации права на обжалование необходимо проверить соблюдение **порядка обращения в суд надзорной инстанции, а именно:**

- соблюдены ли требования, предъявляемые к содержанию надзорной жалобы (ст. 334 КАС). У лиц, подающих надзорные жалобу, представление, могут возникнуть сложности в юридической квалификации допущенных нарушений законности, поэтому законодатель непосредственно в КАС (п. 1 ч. 1 ст. 335) исключил возможность возвращения надзорных жалобы, представления в двух случаях:

1) по причине неуказания жалобщиком на основания для пересмотра судебного акта в порядке надзора с приведением доводов, свидетельствующих о наличии таких оснований, а в случае, если основанием для пересмотра обжалуемого судебного акта в надзорных жалобе, представлении указывается на нарушение судом единства судебной практики, - неприведения примеров в подтверждение этих доводов;

2) в связи с неуказанием лицом, не принимавшим участия в административном деле, обжалующим решение, конкретных его прав, свобод и законных интересов, нарушенных этим решением;

- оплачена ли надзорная жалоба государственной пошлиной;
- соблюдены ли правила подсудности, установленные ч. 2 ст. 332 КАС.

Обязанности суда по вынесению определения о принятии надзорных жалобы или представления прокурора судьей надзорной инстанции КАС, как и действующий ГПК, не устанавливает. Однако представляется, что данное процессуальное действие суда надзорной инстанции по аналогии с апелляционным производством (ч. 3 ст. 301 КАС) должно оформляться в виде мотивированного определения, которое выносится судьей ВС РФ как один из возможных итоговых правоприменительных актов по результатам рассмотрения вопроса о принятии соответствующих надзорных жалобы, представления.

Основаниями для возвращения надзорных жалобы или представления без рассмотрения по существу являются следующие юридически значимые обстоятельства:

1) надзорные жалоба, представление не отвечают требованиям, предусмотренным п. 1 - 5 и 7 ч. 1, ч. 3 - 5 ст. 334 КАС;

2) надзорные жалоба, представление поданы лицом, не имеющим права на обращение в суд надзорной инстанции;

3) пропущен срок обжалования судебного акта в порядке надзора и в надзорных жалобе, представлении отсутствует просьба о восстановлении этого срока или в его восстановлении отказано;

4) поступила просьба о возвращении или об отзыве надзорных жалобы, представления;

5) надзорные жалоба, представление поданы с нарушением правил подсудности, установленных ч. 2 ст. 332 КАС;

6) надзорная жалоба не оплачена государственной пошлиной и в надзорной жалобе не содержится ходатайство о предоставлении отсрочки или рассрочки уплаты государственной пошлины либо об уменьшении ее размера или освобождении от ее уплаты или в удовлетворении данного ходатайства отказано.

Перечень оснований для возвращения надзорных жалобы или представления прокурора является исчерпывающим и расширительному толкованию не подлежит. В течение 10 дней с момента поступления надзорных жалобы, представления в суд надзорной инстанции судья должен, не вдаваясь в существо жалобы (представления), проверить ее на наличие оснований к ее возвращению.

Если основания для возвращения надзорной жалобы (представления) будут обнаружены судом надзорной инстанции при рассмотрении жалобы (представления) в судебном заседании, тогда суд надзорной инстанции должен вынести определение об оставлении заявления без рассмотрения в соответствии с п. 6 ч. 1 ст. 342 КАС <1>.

<1> См. также [Постановление](#) Президиума ВС РФ от 23 марта 2005 г. N 25пв04 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. N 9.

Возвращение надзорных жалобы или представления прокурора должно быть оформлено мотивированным судебным определением. Круг оснований для возвращения надзорной жалобы (представления) по своему содержанию во многом схож с основаниями для возвращения искового заявления (ст. 128 КАС) и оставления заявления без рассмотрения (ст. 196 КАС), поэтому после устранения препятствий заинтересованное лицо вправе вновь обратиться в общем порядке с надзорными жалобой или представлением с учетом трехмесячного срока, установленного ч. 2 ст. 332 КАС.

Таким образом, на первом этапе надзорные жалоба или представление проверяются на предмет наличия оснований к их возвращению. Пожалуй, только одно основание возвращения выбивается из общего ряда, поскольку не

связано ни с условиями реализации права на надзорное обжалование, ни с порядком обращения в суд надзорной инстанции, - поступление просьбы лица, подавшего жалобу, о ее возвращении (прокурора, подавшего представление, - о его отзыве). Судья ВС РФ, действуя единолично, должен в 10-дневный срок (ч. 2 ст. 335 КАС) разрешить вопрос о принятии надзорных жалобы или представления прокурора и передаче их для изучения в порядке ст. 337 КАС либо об их возвращении при выявлении оснований, указанных в ч. 1 ст. 335 КАС. С точки зрения целей и содержания действий, а также их процессуального оформления данный этап является своего рода аналогом стадии возбуждения дела в суде первой инстанции.

На **втором этапе** надзорные жалоба или представление изучаются в порядке ст. 336 - 339 КАС. Переход ко второму этапу естественно связан с отсутствием оснований для возвращения надзорных жалобы или представления.

Цель деятельности судьи на этом этапе заключается в выяснении возможности передачи надзорной жалобы (представления) для рассмотрения по существу в судебном заседании суда надзорной инстанции. Такая возможность связывается с предварительным установлением судьей надзорной инстанции, изучавшим поступившую надзорную жалобу (представление), наличия оснований для отмены или изменения обжалуемого судебного постановления (ст. 341 КАС).

Законом определяется должностное лицо, которое изучает надзорные жалобу или представление прокурора на данном этапе, - это судья ВС РФ единолично.

Сроки изучения надзорных жалобы или представления прокурора на данном этапе зависят от уровня сложности дела и от того, истребовалось ли дело из нижестоящего суда.

Надзорные жалоба, представление рассматриваются в ВС РФ не более чем два месяца, если дело не было истребовано, и не более чем три месяца, если дело было истребовано, не считая времени со дня истребования дела до дня его поступления в ВС РФ.

Председатель ВС РФ, заместитель Председателя ВС РФ в случае истребования дела с учетом его сложности могут продлить срок рассмотрения надзорных жалобы, представления, но не более чем на два месяца.

На этом этапе судья соответствующей надзорной инстанции обладает следующими полномочиями:

1) определить, достаточно ли представленных материалов с надзорными жалобой или представлением прокурора для вынесения одного из определений, указанных в ст. 338, 339 КАС;

2) определить необходимость истребования материалов дела, что повлечет в соответствии со ст. 336 КАС увеличение сроков для вынесения одного из определений, указанных в ст. 338, 339 данного Кодекса. По действующему законодательству (ГПК, АПК, КАС) органы прокуратуры правом истребования материалов дела по рассмотренному делу не обладают. Административное дело истребуется судьей суда надзорной инстанции лишь в том случае, если из содержания надзорной жалобы (представления прокурора) и приложенных к ней документов вытекает предположение о том, что обжалуемый судебный акт нарушает:

- права и свободы человека и гражданина, гарантированные Конституцией РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации;

- права и законные интересы неопределенного круга лиц или иные публичные интересы;

- единообразии в толковании и применении судами норм права.

На данном этапе судья, рассматривающий надзорную жалобу (представление), может лишь предполагать наличие вышеуказанных существенных нарушений;

3) в случае поступления просьбы, оформленной в самих надзорных жалобе или представлении прокурора либо в ином отдельном письменном ходатайстве лица, инициировавшего рассмотрение дела в надзорной инстанции, разрешить вопрос о приостановлении исполнения решения суда до окончания производства в суде надзорной инстанции. Ответ суда на вышеуказанное ходатайство должен быть оформлен мотивированным судебным определением (ст. 359 КАС).

Приостановление исполнения судебного решения является правом, а не обязанностью судьи суда надзорной инстанции (ч. 2 ст. 337 КАС);

4) вынести одно из определений, указанных в ч. 3 ст. 337 КАС, по истечении срока, указанного в ст. 336 данного Кодекса. Содержание определения судьи об отказе в передаче надзорных жалобы или представления прокурора для рассмотрения в судебном заседании суда надзорной инстанции закреплено в ст. 338 КАС, содержание определения о передаче надзорных жалобы или представления прокурора с делом для рассмотрения в судебном заседании суда надзорной инстанции - в ст. 339 Кодекса.

При вынесении определения о передаче надзорных жалобы или представления прокурора с делом для рассмотрения в судебном заседании Президиума ВС РФ по существу в его содержание судьей должны быть включены:

1) дата и место вынесения определения;

2) фамилия и инициалы судьи, вынесшего определение;

3) наименование или фамилия, имя и отчество (при наличии) лица, подавшего надзорные жалобу, представление;

4) указание на судебные акты, которые обжалуются;

5) изложение содержания административного дела, по которому приняты судебные акты;

6) мотивированное изложение оснований для передачи надзорных жалобы, представления с административным делом для рассмотрения в судебном заседании Президиума ВС РФ;

7) предложения судьи, вынесшего определение;

8) иные сведения, указанные в ч. 2 ст. 127 КАС.

Судья ВС РФ вместе с вынесенным им определением передает надзорные жалобу, представление и дело в Президиум ВС РФ.

Председателю ВС РФ, его заместителю предоставлено право не согласиться с определением судьи ВС РФ об отказе в передаче надзорных жалобы или представления прокурора для рассмотрения в судебном заседании суда надзорной инстанции и вынести самостоятельно определение о его отмене и передаче надзорных жалобы или представления прокурора с делом для рассмотрения в судебном заседании Президиума ВС РФ. Возможность обжалования рассматриваемых определений Председателя ВС РФ, его заместителя КАС не предусматривает.

Перечня оснований, по которым указанные должностные лица могут не согласиться с мнением судьи надзорной инстанции, КАС также не содержит. Не установлены в КАС и временные границы, в течение которых Председатель ВС РФ или его заместитель могут проверить определение судьи в отношении отказа в передаче дела для рассмотрения в судебном заседании суда надзорной инстанции. Представляется, что эти действия должны быть по возможности осуществлены в сроки, установленные в ст. 336 КАС, однако на практике это не всегда осуществимо, так как должностные лица могут не обладать соответствующей информацией в указанные сроки.

Окончание этапа изучения надзорных жалобы или представления прокурора может осуществляться в двух формах:

1) отказ в передаче надзорных жалобы или представления прокурора для рассмотрения в судебном заседании суда надзорной инстанции. В случае вынесения определения судьи об отказе в передаче надзорных жалобы или представления прокурора для рассмотрения в судебном заседании суда надзорной инстанции надзорные жалоба или представление прокурора, а также копии обжалуемых судебных постановлений остаются в суде надзорной инстанции;

2) передача надзорных жалобы или представления прокурора с делом для рассмотрения в судебном заседании суда надзорной инстанции.

Оба этих действия должны быть оформлены судебным определением, требования к которому содержатся в [ст. 338](#) и [339](#) КАС соответственно.

Рассмотрение судьей в надзорном производстве вопросов о наличии или об отсутствии оснований для возвращения надзорной жалобы (представления) ([ст. 335](#) КАС) свидетельствует о возможности рассмотрения этих действий как этапа возбуждения надзорного производства - аналога стадии возбуждения производства по административному делу в суде первой инстанции. Последующие действия судьи надзорной инстанции, связанные с истребованием и передачей дела для рассмотрения надзорной жалобы (представления) в суд надзорной инстанции, являются подготовительным этапом для рассмотрения надзорной жалобы (представления) по существу. Оба этих этапа представляют собой "своеобразные фильтры", обеспечивающие возможность плодотворной работы суда надзорной инстанции по выполнению задач, связанных с устранением судебных ошибок и формированием единой судебной практики, а также иных задач, поставленных перед надзорной инстанцией.

§ 3. Порядок и пределы рассмотрения дела судом надзорной инстанции

Надзорные жалоба, представление рассматриваются в заседании Президиума ВС РФ.

Особенности такого рассмотрения в основном сводятся к следующему.

А. Условием легитимности проведения заседания Президиума ВС РФ является соблюдение кворума. Согласно [ч. 4 ст. 6](#) Закона о Верховном Суде РФ заседание Президиума ВС РФ считается правомочным, если на нем присутствуют большинство членов Президиума ВС РФ. В отсутствие прямого указания закона данная норма не может быть истолкована иначе как предусматривающая кворум в виде простого большинства членов коллегиального органа.

В состав Президиума ВС РФ входят Председатель ВС РФ, заместители Председателя ВС РФ и судьи ВС РФ в количественном составе, определяемом [Регламентом](#) ВС РФ [<1>](#) ([ч. 1, 3 ст. 6](#) Закона о Верховном Суде РФ).

[<1>](#) См.: [Регламент](#) Верховного Суда Российской Федерации, утв. Постановлением Пленума ВС РФ от 7 августа 2014 г. N 2 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2014. N 10.

Количественный состав Президиума ВС РФ является фиксированным и, согласно [§ 3.2](#) Регламента ВС РФ, составляет 13 судей, включая Председателя ВС РФ и его заместителей. Следовательно, в заседании Президиума ВС РФ для того, чтобы оно было признано легитимным, должны участвовать не менее семи членов Президиума.

Судья, участвующий в рассмотрении дела по первой, второй или третьей инстанции, не вправе после этого повторно принять участие в работе суда надзорной инстанции ([ч. 1 - 3 ст. 32](#) КАС). Не могут участвовать в рассмотрении Президиумом ВС РФ надзорных жалобы, представления с административным делом также Председатель ВС РФ или его заместитель, вынесшие определение о передаче данных надзорных жалобы, представления с административным делом для рассмотрения в судебном заседании Президиума ВС РФ ([ч. 4 ст. 340](#) КАС).

Б. Срок рассмотрения надзорных жалобы, представления с делом в Президиуме ВС РФ составляет не более чем два месяца со дня вынесения судьей определения о передаче надзорных жалобы, представления с материалами дела для рассмотрения в надзорную инстанцию по существу ([ч. 5 ст. 340](#) КАС). Возможности продления данного срока, а также специальных сроков рассмотрения надзорных жалобы, представления по отдельным категориям административных дел КАС не предусматривает. Время, затраченное на этапы, предшествующие проведению заседания Президиума ВС РФ, в срок рассмотрения надзорных жалобы, представления не включается.

В. Помимо наличия кворума условиями проведения заседания Президиума ВС РФ являются также:

- направление лицам, участвующим в деле, копии определения о передаче надзорных жалобы, представления с делом для рассмотрения в судебном заседании Президиума ВС РФ и копии надзорных жалобы, представления;

- извещение лиц, участвующих в деле, о времени и месте рассмотрения дела в общем порядке, закрепленном [гл. 9](#) КАС. Время рассмотрения надзорных жалобы или представления прокурора в судебном заседании суда надзорной инстанции суд назначает с учетом того, чтобы лица, участвующие в деле, имели возможность явиться в суд на заседание. Однако их неявка не препятствует рассмотрению дела.

Г. Участниками судебного заседания суда надзорной инстанции могут быть лица, участвующие в деле, их представители, иные лица, подавшие надзорную жалобу, если их права и законные интересы непосредственно затрагиваются обжалуемым судебным постановлением, прокурор, подавший представление. Участие в судебном заседании Президиума ВС РФ кого-либо из субъектов процесса путем использования систем видеоконференц-связи законом не предусмотрено ([ч. 6 ст. 142, ч. 6 ст. 340](#) КАС).

В случае если прокурор является лицом, участвующим в рассмотрении дела, в судебном заседании может принимать участие Генеральный прокурор РФ или его заместитель независимо от того, возбуждалось надзорное производство по его представлению или по жалобе кого-либо из заинтересованных лиц.

Д. Структура заседания включает в себя три этапа - подготовительную часть, рассмотрение материалов дела и вынесение итогового постановления.

В подготовительной части заседания председательствующий выясняет, кто из лиц, извещенных о времени и месте рассмотрения дела, явился в заседание, объявляет состав суда, после чего решается вопрос об отводах. Затем приглашенным в заседание лицам разъясняются их права и обязанности. Далее суд обсуждает поступившие ходатайства и заявления присутствующих в судебном заседании.

Вторая часть заседания - рассмотрение материалов дела начинается докладом судьи. Дело, рассматриваемое в порядке надзора в Президиуме ВС РФ, докладывается судьей ВС РФ. Докладчик излагает обстоятельства дела, содержание судебных постановлений, принятых по делу, мотивы надзорных жалобы или представления прокурора и определения суда о передаче надзорных жалобы или представления прокурора в судебное заседание надзорной инстанции. Судьи могут задать вопросы докладчику.

Лица, участвующие в деле, их представители, иные лица, подавшие жалобу или представление прокурора, если они явились в судебное заседание, вправе дать объяснения по делу. Первым дает объяснение лицо, подавшее надзорные жалобу или представление прокурора.

Е. По результатам рассмотрения дела суд надзорной инстанции выносит постановление. При рассмотрении дела в порядке надзора все вопросы решаются большинством голосов. При равном количестве голосов, поданных за пересмотр дела в порядке надзора и против его пересмотра, надзорные жалоба или представление прокурора считаются отклоненными. О вынесенном судом надзорной инстанции постановлении сообщается лицам, участвующим в деле.

В постановлении Президиума ВС РФ должны быть указаны ([ст. 343](#) КАС):

- 1) наименование и состав суда, принявшего постановление;
- 2) дата и место принятия постановления;
- 3) административное дело, по которому принято постановление;
- 4) наименование или фамилия, имя и отчество (при наличии) лица, подавшего надзорные жалобу, представление;

- 5) фамилия и инициалы судьи, вынесшего определение о передаче надзорных жалобы, представления с административным делом для рассмотрения в судебном заседании Президиума ВС РФ;
- 6) содержание обжалуемых судебных актов;
- 7) выводы Президиума ВС РФ по результатам рассмотрения надзорных жалобы, представления;
- 8) мотивы, по которым Президиум ВС РФ пришел к своим выводам, и ссылка на законы, которыми он руководствовался.

Постановление Президиума ВС РФ в рамках надзорного производства вступает в законную силу со дня его принятия и обжалованию не подлежит (ст. 344 КАС).

Пределы рассмотрения (ч. 2, 3 ст. 342 КАС). При рассмотрении дела в надзорном порядке Президиум ВС РФ проверяет правильность применения и толкования норм материального права и норм процессуального права судами, рассматривавшими дело, в пределах доводов надзорных жалобы, представления. В интересах законности Президиум ВС РФ вправе выйти за пределы доводов надзорных жалобы, представления. Так, ВС РФ в разное время обращал внимание судов кассационной инстанции на то, что интересам законности не может отвечать, в частности, применение норм материального и процессуального права с нарушением правил действия законов во времени, пространстве и по кругу лиц <1>.

<1> См.: п. 13 Постановления Пленума ВС РФ от 24 июня 2008 г. N 12 "О применении судами норм Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, регулирующих производство в суде кассационной инстанции". Хотя указанное Постановление утратило силу, по данному вопросу оно сохраняет познавательную ценность как для кассационного, так и для надзорного производства, причем не только в гражданском, но и в административном судопроизводстве.

При этом Президиум ВС РФ не вправе проверять законность судебных актов в той части, в которой они не обжалуются, а также законность судебных актов, которые не обжалуются.

При рассмотрении дела в надзорном порядке Президиум ВС РФ не вправе устанавливать или считать доказанными обстоятельства, которые не были установлены либо были отвергнуты судом первой или апелляционной инстанции, предрешать вопросы о достоверности или недостоверности того или иного доказательства, преимуществе одних доказательств перед другими и определять, какой судебный акт должен быть принят при новом рассмотрении дела.

В отличие от кассационной инстанции указания Президиума ВС РФ о толковании закона являются обязательными для суда, вновь рассматривающего дело (ч. 5 ст. 342 КАС).

§ 4. Полномочия суда надзорной инстанции. Основания для отмены или изменения судебного акта судом надзорной инстанции

Президиум ВС РФ, рассмотрев надзорные жалобу, представление с делом в порядке надзора, вправе:

- 1) оставить судебный акт суда первой, апелляционной или кассационной инстанции без изменения, надзорные жалобу, представление без удовлетворения;
- 2) отменить судебный акт суда первой, апелляционной или кассационной инстанции полностью либо в части и направить административное дело на новое рассмотрение в соответствующий суд. При направлении административного дела на новое рассмотрение Президиум ВС РФ может указать на необходимость рассмотрения административного дела в ином составе судей;
- 3) отменить судебный акт суда первой, апелляционной или кассационной инстанции полностью либо в части и оставить заявление без рассмотрения либо прекратить производство по административному делу;
- 4) оставить в силе один из принятых по административному делу судебных актов;
- 5) отменить либо изменить судебный акт суда первой, апелляционной или кассационной инстанции и принять новый судебный акт, не передавая административное дело на новое рассмотрение, если допущена ошибка в применении и толковании норм материального права;
- 6) оставить надзорные жалобу, представление без рассмотрения по существу при наличии оснований, предусмотренных ст. 335 КАС.

Как видно, полномочия суда надзорной инстанции в основном сходны с полномочиями суда третьей инстанции. Различия в основном связаны с двумя полномочиями, которые для надзорной инстанции имеют более широкие пределы применения. Так, надзорная инстанция в силу своего особого статуса может направить административное дело на новое рассмотрение, помимо первой и апелляционной, в любую из двух кассационных инстанций - и в президиум суда субъекта РФ, и в судебную коллегию ВС РФ. По той же причине более широким будет и спектр ранее вынесенных по административному делу судебных актов, один из которых может быть оставлен в силе Президиумом ВС РФ по результатам пересмотра в порядке надзора: таким актом, помимо решения суда первой инстанции, апелляционного определения и постановления президиума суда субъекта РФ, также может быть определение Судебной коллегии по административным делам ВС РФ или Судебной коллегии по делам военнослужащих ВС РФ.

Устанавливая полномочия "оставить в силе" и "оставить без изменения", законодатель как бы подчеркивает различие между действующими и ранее отмененными, а потому недействующими постановлениями. Если нужно сохранить вступившее в законную силу и, следовательно, действующее постановление, то его оставляют без изменения. Когда же требуется восстановить действие ранее отмененного постановления, как бы вернуть ему законную силу, которой оно обладало до отмены, его оставляют в силе. Оставление без изменения недействующего постановления бессмысленно и не отражает подлинного намерения вышестоящего суда, решившего восстановить силу ранее отмененного акта. Таким образом, терминами "оставление без изменения" и "оставление в силе" обозначаются совершенно разные полномочия, что безусловно должно учитываться как судом надзорной инстанции при вынесении итогового акта по результатам надзорного пересмотра, так и заинтересованным лицом, обращающимся в суд надзорной инстанции при формулировании своей просьбы в надзорной жалобе.

С учетом экстраординарности судебного надзора как способа проверки судебных актов и необходимости воплощения в процессуальном законодательстве принципа правовой определенности <1> законодатель устанавливает три основания для отмены или изменения судебного акта судом надзорной инстанции (ст. 341 КАС):

- 1) нарушение обжалуемым судебным актом прав и свобод человека и гражданина, гарантированных Конституцией РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации;
- 2) нарушение обжалуемым судебным актом прав и законных интересов неопределенного круга лиц или иных публичных интересов;
- 3) нарушение обжалуемым судебным актом единообразия в толковании и применении судами норм права.

<1> Принцип правовой определенности предполагает, что суд не вправе пересматривать вступившее в законную силу постановление только в целях проведения повторного слушания и получения нового судебного постановления; иная точка зрения суда надзорной инстанции на то, как должно было быть разрешено дело, не может являться поводом для отмены или изменения судебного постановления нижестоящего суда. На необходимость учета данного принципа в деятельности надзорной инстанции обращал внимание Пленум ВС РФ в п. 6 ныне утратившего силу Постановления от 12 февраля 2008 г. N 2 "О применении норм гражданского процессуального законодательства в суде надзорной инстанции в связи с принятием и введением в действие Федерального закона от 4 декабря 2007 г. N 330-ФЗ "О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации" (СПС "КонсультантПлюс").

Как и в ситуации с основаниями отмены судебного акта судом кассационной инстанции (ст. 328 КАС), в данном случае законодатель не дает точного перечня возможных судебных ошибок фундаментального характера, но при этом указывает четкие ориентиры, обусловленные публично-правовым характером деятельности Президиума ВС РФ как суда надзорной инстанции.

Так, критерием отнесения нарушений прав и свобод человека и гражданина к основаниям отмены судебного акта в порядке надзора, по мысли законодателя, является их несовместимость с конституционными принципами и международно-правовыми стандартами в области защиты прав человека и основных свобод. Исходя из этого критерия к числу фундаментальных нарушений прав граждан и организаций, выявление которых должно влечь отмену судебного акта судом надзорной инстанции, следует относить:

- нарушения права на справедливое судебное разбирательство независимым беспристрастным судом, созданным на основании закона, в разумный срок, предусмотренного ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (в частности, рассмотрение и разрешение административного дела судом в составе, не отвечающем требованиям ст. 29 КАС) <1>;

- нарушения принципа равноправия сторон, лишающие одну из сторон возможности представить суду свои доводы и доказательства;

- создание препятствий в реализации права на судебную защиту;

- нарушения международных договоров Российской Федерации, касающихся правил международной подсудности, применимого национального права, использования документов, полученных в другом государстве;

- нарушения общепризнанных принципов, в том числе доступности правосудия, равенства сторон, состязательности, гласности (публичности) судебного разбирательства, обоснованности и мотивированности судебного решения;

- нарушения международно-правовых стандартов доступа к правосудию, в частности права инициировать судебный процесс, права не участвующего в споре лица, чьи права и интересы могут быть затронуты судебным решением, вступить в процесс, права каждой стороны спора представить свое дело и знать о рассматриваемых судом доводах противоположной стороны.

<1> Противоречащими праву на справедливое судебное разбирательство следует, очевидно, признать по меньшей мере четыре процессуальных нарушения, относящихся к числу безусловных оснований для отмены судебного акта (п. 1 - 4 ч. 1 ст. 310 КАС).

Как нарушение прав и законных интересов неопределенного круга лиц, очевидно, следует квалифицировать ситуацию, при которой судебное постановление, устанавливая права и обязанности сторон, одновременно затрагивает права значительного числа других лиц, состоящих с одной из сторон спора в аналогичных правовых отношениях, что имеет место, в частности, по делам, связанным с защитой права на пенсионное и социальное обеспечение, права на благоприятную окружающую среду, прав потребителей и целого ряда других прав. Высока вероятность нарушения прав и законных интересов неопределенного круга лиц при рассмотрении судом исков в защиту неопределенного круга лиц (ст. 40 КАС) и заявлений об оспаривании нормативных правовых актов (гл. 21 КАС).

К публичным интересам, нарушение которых должно влечь отмену судебного акта по результатам рассмотрения надзорных жалобы, представления, относятся:

- интересы публичных образований: Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных публичных образований;

- интересы всего общества, национальные, общегосударственные интересы;

- интересы, связанные с защитой основ конституционного строя, нравственности, здоровья, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ), поддержанием на должном уровне авторитета суда как органа публичной власти, субъекта публичных правоотношений.

Под единством судебной практики согласно Постановлению Президиума ВС РФ от 12 июля 2006 г. N 3-ПВ06 <1> необходимо понимать правильное и единообразное применение судами на всей территории Российской Федерации федерального законодательства при рассмотрении и разрешении гражданских дел.

<1> СПС "КонсультантПлюс".

С учетом предложенного Президиумом ВС РФ понимания нарушением единства судебной практики следует считать, в частности:

- вынесение судебных актов, противоречащих постановлениям Пленума ВС РФ, содержащим разъяснения по вопросам судебной практики, постановлениям Президиума ВС РФ, определениям Судебной коллегии по административным делам ВС РФ, Судебной коллегии по делам военнослужащих ВС РФ и Апелляционной коллегии ВС РФ по конкретным делам, содержащим толкования норм материального и процессуального права, материалам официально опубликованных ВС РФ обзоров судебной практики и ответов на возникшие у судов вопросы, связанные с применением законодательства;

- истолкование в оспариваемом судебном постановлении и применение нормы права вразрез с ранее данными разъяснениями, содержащимися в постановлениях Пленума ВС РФ, Президиума ВС РФ, обзорах законодательства и судебной практики, утвержденных Президиумом ВС РФ;

- вынесение судами разных субъектов РФ противоположных решений по существу споров в результате неоднозначного толкования, понимания и применения норм права при рассмотрении дел со сходными фактическими обстоятельствами;

- существенное нарушение прав заявителя в результате неправильного применения судом, принявшим оспариваемый судебный акт, норм права вопреки их официальному толкованию, содержащемуся в актах ВС РФ.

Глава XXVIII. ПРОИЗВОДСТВО ПО ПЕРЕСМОТРУ ВСТУПИВШИХ В ЗАКОННУЮ СИЛУ СУДЕБНЫХ АКТОВ ПО НОВЫМ ИЛИ ВНОВЬ ОТКРЫВШИМСЯ ОБСТОЯТЕЛЬСТВАМ

§ 1. Обращение в суд о пересмотре судебных актов,
вступивших в законную силу, по новым или вновь
открывшимся обстоятельствам

В современном процессуальном (гражданском, арбитражном, административном) законодательстве выработан общий подход к основаниям и порядку пересмотра судебных актов, вступивших в законную силу, по новым или вновь открывшимся обстоятельствам.

Объектом пересмотра являются судебные акты (решения, определения и постановления), вступившие в законную силу, при наличии новых или вновь открывшихся обстоятельств. В [Постановлении](#) Пленума ВАС РФ от 30 июня 2011 г. N 52 "О применении положений Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при пересмотре судебных актов по новым или вновь открывшимся обстоятельствам" <1> отмечено, что определения арбитражного суда могут быть пересмотрены по вновь открывшимся обстоятельствам в случаях, если:

- 1) в соответствии с [АПК](#) предусмотрено обжалование определения;
- 2) определение препятствует дальнейшему движению дела.

<1> Вестник ВАС РФ. 2011. N 9.

Очевидно, что данное разъяснение имеет значение и для обжалования определений по административным делам.

Субъектами, обладающими правом подачи заявления о пересмотре судебных актов, вступивших в законную силу, по новым или вновь открывшимся обстоятельствам, являются:

- лица, участвующие в деле;
- лица, которые не были привлечены к участию в административном деле и вопрос о правах и об обязанностях которых был разрешен судом. Соответственно, данные лица, подавая заявление, должны обосновать факт нарушения их прав вынесенным судебным актом;
- представители перечисленных выше лиц, если они имеют полномочие на подачу заявления о пересмотре судебных актов, вступивших в законную силу, по новым или вновь открывшимся обстоятельствам.

Законом установлен срок, в течение которого указанные субъекты вправе обратиться в суд с заявлением о пересмотре судебных актов, вступивших в законную силу, по новым или вновь открывшимся обстоятельствам. Этот срок не должен превышать трех месяцев со дня появления или открытия обстоятельств, являющихся основанием для пересмотра судебного акта. При этом [ч. 2 ст. 346 КАС](#) устанавливает правила исчисления названного срока для каждого нового и вновь открывшегося обстоятельства. Но есть и определенные принципы, заложенные в основу исчисления срока. Например, если в качестве нового или вновь открывшегося обстоятельства закон указывает на судебный акт, то срок исчисляется со дня вступления его в законную силу ([п. 1 - 6 ч. 1, п. 1 - 3 ч. 2 ст. 350 КАС](#)). В двух случаях действуют иные правила:

- если речь идет о существенных для административного дела обстоятельствах, которые не были и не могли быть известны заявителю, то срок исчисляется со дня открытия существенных для административного дела обстоятельств ([п. 1 ч. 2 ст. 350 КАС](#));

- если наличие обстоятельства, предусмотренного [п. 5 ч. 1 ст. 350 КАС](#) <1>, выявлено при рассмотрении жалобы или представления о пересмотре судебного акта в порядке надзора, срок подачи заявления, представления исчисляется со дня получения заявителем копии определения об отказе в передаче дела в Президиум ВС РФ.

<1> Определение или изменение в постановлении Пленума ВС РФ либо в постановлении Президиума ВС РФ практики применения правовой нормы, примененной в конкретном деле, если в соответствующем акте ВС РФ содержится указание на возможность пересмотра вступивших в законную силу судебных актов в силу данного обстоятельства.

Пропуск установленного законом срока на подачу заявления о пересмотре судебного акта по новым или вновь открывшимся обстоятельствам при наличии заявления о восстановлении данного срока не является основанием для отказа в принятии заявления, представления о пересмотре вступившего в законную силу решения суда по новым или вновь открывшимся обстоятельствам. В этом случае суд принимает заявление к производству, причины пропуска срока обращения в суд выясняются в предварительном судебном заседании или в судебном заседании. Если суд признает причины пропуска срока неуважительными, то он отказывает в пересмотре вступившего в законную силу судебного акта.

Законом также предусмотрена возможность восстановления пропущенного срока, но при условии, что ходатайство подано не позднее шести месяцев со дня появления или открытия обстоятельств, являющихся основанием для пересмотра, и суд признает причины пропуска срока уважительными.

Судом, уполномоченным на рассмотрение заявления о пересмотре судебного акта по новым или вновь открывшимся обстоятельствам, является суд, принявший этот судебный акт. Если апелляционная, кассационная, надзорная инстанции изменили обжалованный судебный акт или приняли новый судебный акт, то пересмотр по новым или вновь открывшимся обстоятельствам осуществляется тем судом, который изменил или принял новый судебный акт.

§ 2. Основания для пересмотра судебных актов
по новым или вновь открывшимся обстоятельствам

При обращении с заявлением о пересмотре судебных актов по новым или вновь открывшимся обстоятельствам необходимо доказать наличие вновь открывшихся или новых обстоятельств, которые исчерпывающе перечислены в [ст. 350 КАС](#) ([п. 8 Постановления](#) Пленума ВС РФ от 11 декабря 2012 г. N 31 "О применении норм Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении судами заявлений, представлений о пересмотре по вновь открывшимся или новым обстоятельствам вступивших в законную силу судебных постановлений" <1>).

<1> Бюллетень Верховного Суда РФ. 2013. N 2.

Отличие новых и вновь открывшихся обстоятельств заключается в моменте их возникновения. Новые обстоятельства возникают после разрешения судебного дела. Вновь открывшиеся обстоятельства существовали в момент рассмотрения дела, но не были и не могли быть известны лицам, участвующим в деле, и суду. Эти обстоятельства не были и не могли быть предметом судебного разбирательства. Объединяет новые и вновь открывшиеся обстоятельства существенность их значения для разрешенного дела: будь данные обстоятельства известны суду, то дело могло быть разрешено по-иному.

Новые обстоятельства. Основаниями для пересмотра судебного акта по новым обстоятельствам являются, во-первых, обстоятельства, возникшие после принятия судебного акта, во-вторых, обстоятельства, имеющие существенное значение для правильного разрешения административного дела.

К таким обстоятельствам законом относятся:

1) отмена судебного акта суда общей юрисдикции или арбитражного суда либо постановления органа государственной власти, иного государственного органа, органа местного самоуправления, послуживших основанием для принятия судебного акта по данному административному делу. Доказательством указанного обстоятельства является судебный акт (постановление, определение) или постановление другого органа, при условии, что на их основе в свое время было вынесено решение, которое просят отменить по новым обстоятельствам;

2) признание вступившим в законную силу судебным актом суда общей юрисдикции или арбитражного суда недействительной сделки, повлекшей за собой принятие незаконного или необоснованного судебного акта по данному административному делу. Доказательством выступает соответствующий судебный акт;

3) признание КС РФ не соответствующим Конституции РФ закона, примененного судом в конкретном деле, в связи с принятием решения по которому заявитель обращался в КС РФ. Доказательством является постановление КС РФ. При толковании данного основания для пересмотра судебного акта дано разъяснение: "С заявлением о пересмотре судебного акта по новым обстоятельствам в связи с признанием в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации закона, примененного судом в конкретном деле, могут обратиться лица, участвовавшие в деле, а также иные лица, не участвовавшие в данном деле, о правах и обязанностях которых суд принял судебный акт, в связи с принятием решения по которому заявитель обращался в Конституционный Суд Российской Федерации" (п. 9 Постановления Пленума ВАС РФ "О применении положений Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при пересмотре судебных актов по новым или вновь открывшимся обстоятельствам");

4) установление ЕСПЧ нарушения положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод при рассмотрении судом конкретного дела, в связи с принятием решения по которому заявитель обращался в ЕСПЧ. Доказательством выступает решение ЕСПЧ. С заявлением о пересмотре судебного акта по новым обстоятельствам в связи с установленным ЕСПЧ нарушением положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод при рассмотрении арбитражным судом конкретного дела могут обратиться лица, участвовавшие в деле, в связи с принятием решения по которому состоялось обращение в ЕСПЧ, а также иные лица, не участвовавшие в данном деле, о правах и обязанностях которых арбитражный суд принял судебный акт (п. 10 Постановления Пленума ВАС РФ "О применении положений Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при пересмотре судебных актов по новым или вновь открывшимся обстоятельствам");

5) определение или изменение в постановлении Пленума ВС РФ либо в постановлении Президиума ВС РФ практики применения правовой нормы, примененной в конкретном деле, если в соответствующем акте ВС РФ содержится указание на возможность пересмотра вступивших в законную силу судебных актов в силу данного обстоятельства. Доказательство - указанные судебные акты ВС РФ;

6) признание ВС РФ, судом общей юрисдикции не действующим со дня принятия нормативного правового акта, примененного судом в конкретном деле, в связи с принятием решения по которому заявитель оспорил данный нормативный правовой акт. Доказательством выступает соответствующий судебный акт.

Вновь открывшиеся обстоятельства. Основаниями для пересмотра судебного акта по вновь открывшимся обстоятельствам являются (а) существовавшие на день принятия судебного акта, (б) имеющие существенное значение для административного дела следующие обстоятельства:

1) существенные для административного дела обстоятельства, которые не были и не могли быть известны заявителю. В данном случае вновь открывшимися обстоятельствами являются относящиеся к делу фактические обстоятельства, объективно имевшие место на время рассмотрения дела и способные повлиять на существо принятого судебного постановления, о которых не знал и не мог знать заявитель, а также суд при вынесении данного постановления. При этом необходимо иметь в виду, что представленные заявителем новые доказательства по делу не могут служить основанием для пересмотра судебного постановления по вновь открывшимся обстоятельствам (п. 9 Постановления Пленума ВС РФ "О применении норм Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении судами заявлений, представлений о пересмотре по вновь открывшимся или новым обстоятельствам вступивших в законную силу судебных постановлений" и п. 4 Постановления Пленума ВАС РФ "О применении положений Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при пересмотре судебных актов по новым или вновь открывшимся обстоятельствам").

В п. 5 Постановления "О применении положений Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при пересмотре судебных актов по новым или вновь открывшимся обстоятельствам" Пленум ВАС РФ указывает, что "к существенным обстоятельствам могут быть также отнесены обнаруженные нарушения норм процессуального права, предусмотренные частью 4 статьи 288 АПК РФ, допущенные судом кассационной инстанции при принятии судебного акта".

Доказательствами такого обстоятельства могут быть различные документы, свидетельские показания и пр. В предмет доказывания входят наличие данного обстоятельства, его важность (существенность) для разрешения дела, неизвестность и невозможность знания о нем во время рассмотрения дела;

2) установленные вступившим в законную силу приговором суда заведомо ложное заключение эксперта, заведомо ложные показания свидетеля, заведомо неправильный перевод, фальсификация доказательства, которые повлекли за собой принятие незаконного или необоснованного судебного акта по данному административному делу. Доказательством является вступивший в законную силу приговор. В предмет доказывания входят:

- факт заведомо ложного заключения эксперта или заведомо ложного показания свидетеля, заведомо неправильного перевода, фальсификация доказательства;

- принятие незаконного или необоснованного судебного акта по данному административному делу;

- наличие причинной связи между двумя указанными обстоятельствами;

3) установленные вступившим в законную силу приговором суда преступные деяния лица, участвующего в деле, или его представителя либо преступные деяния судьи, совершенные при рассмотрении данного административного дела. Доказательством является вступивший в законную силу приговор.

Применительно ко второй и третьей группам вновь открывшихся обстоятельств ВС РФ дал следующее разъяснение: "Судам следует иметь в виду, что установленные вступившим в законную силу приговором заведомо ложные показания свидетеля, заведомо ложное заключение эксперта, заведомо неправильный перевод, фальсификация доказательств являются основанием для пересмотра судебного постановления, если они повлекли принятие незаконного или необоснованного судебного постановления.

Преступления сторон, других лиц, участвующих в деле, их представителей, преступления судей, совершенные при рассмотрении и разрешении дела и установленные вступившим в законную силу приговором суда, являются основанием для пересмотра судебного постановления независимо от того, повлияли ли эти обстоятельства на результат рассмотрения дела.

Перечисленные выше обстоятельства, установленные определением или постановлением суда, постановлением следователя или дознавателя о прекращении уголовного дела за истечением срока давности, вследствие акта об амнистии, в связи со смертью обвиняемого или недостижением лицом возраста, с которого наступает уголовная ответственность, также могут служить основанием для пересмотра судебного постановления по вновь открывшимся

обстоятельствам, если суд признает эти обстоятельства существенными для дела" (п. 10 Постановления Пленума ВС РФ "О применении норм Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении судами заявлений, представлений о пересмотре по вновь открывшимся или новым обстоятельствам вступивших в законную силу судебных постановлений").

К заявлению, представлению о пересмотре судебного акта по новым или вновь открывшимся обстоятельствам должны быть приложены:

- 1) копия судебного акта, о пересмотре которого ходатайствует заявитель;
- 2) копии документов, подтверждающих новые или вновь открывшиеся обстоятельства, и пр.

§ 3. Порядок рассмотрения заявления, представления о пересмотре судебного акта по новым или вновь открывшимся обстоятельствам

Заявление, представление о пересмотре судебного акта по новым или вновь открывшимся обстоятельствам подаются в суд в письменной форме; заявление подписывается лицом, подающим заявление, или его представителем, уполномоченным на совершение соответствующих действий.

В заявлении, представлении о пересмотре судебного акта по новым или вновь открывшимся обстоятельствам должны быть указаны:

- 1) наименование суда, в который подаются заявление, представление;
- 2) наименование или фамилия, имя и отчество (при наличии) лица, подающего заявление, его место нахождения или место жительства, номера телефонов и адреса электронной почты, если таковые имеются;
- 3) наименования или фамилии, имена и отчества (при наличии) других лиц, участвующих в деле, их место жительства или место нахождения, иные известные данные о них;
- 4) наименование суда, принявшего судебный акт, о пересмотре которого ходатайствует заявитель, номер административного дела суда, в который подано заявление, дата принятия судебного акта, предмет административного иска;
- 5) обстоятельства, которые могли или могут повлиять на принятие судебного акта;
- 6) обоснование со ссылками на доказательства, подтверждающие наличие новых или вновь открывшихся обстоятельств;

- 7) содержание требований лица, подающего заявление, к суду;
- 8) перечень прилагаемых документов;

- 9) иные сведения, в том числе номера телефонов, факсов, адреса электронной почты лиц, участвующих в деле.

К заявлению, представлению о пересмотре судебного акта по новым или вновь открывшимся обстоятельствам должны быть приложены:

- 1) копия судебного акта, о пересмотре которого ходатайствует заявитель;
- 2) копии документов, подтверждающих новые или вновь открывшиеся обстоятельства;
- 3) документ, подтверждающий направление другим лицам, участвующим в деле, копий заявления и документов, которые у них отсутствуют, а в случае ненаправления этих копий - копии заявления и документов по числу других лиц, участвующих в деле;
- 4) документ, подтверждающий полномочия лица на подписание заявления, а также иные документы, указанные в **ч. 3 ст. 55 КАС**, если заявление подано представителем.

Если заявление, представление о пересмотре судебного акта по новым или вновь открывшимся обстоятельствам соответствуют требованиям, предусмотренным КАС, то суд выносит определение о принятии заявления, представления к производству.

Если заявление, представление о пересмотре судебного акта по новым или вновь открывшимся обстоятельствам не соответствуют требованиям, предусмотренным **ст. 347 КАС**, суд возвращает их заявителю.

Заявление, представление о пересмотре вступившего в законную силу судебного акта по новым или вновь открывшимся обстоятельствам рассматриваются судом в судебном заседании в срок, не превышающий одного месяца со дня их поступления в суд. В случае истребования административного дела указанный срок исчисляется со дня поступления административного дела в суд.

Заявитель и другие лица, участвующие в деле, извещаются о времени и месте судебного заседания. Неявка в судебное заседание надлежащим образом извещенных лиц не является препятствием для рассмотрения заявления, представления.

По результатам рассмотрения заявления, представления о пересмотре вступивших в законную силу решения, определения, постановления суда по новым или вновь открывшимся обстоятельствам суд может:

- 1) отказать в удовлетворении заявления, представления;
- 2) удовлетворить заявление, представление о пересмотре судебного акта по новым или вновь открывшимся обстоятельствам и отменить ранее принятый им судебный акт по новым или вновь открывшимся обстоятельствам. В случае удовлетворения заявления, представления и отмены судом ранее принятого им судебного акта по новым или вновь открывшимся обстоятельствам повторное рассмотрение административного дела осуществляется по правилам, установленным **КАС** для суда соответствующей инстанции. Повторное рассмотрение административного дела может осуществляться непосредственно после отмены судебного акта в том же судебном заседании, если лица, участвующие в деле, или их представители присутствуют в судебном заседании и не заявили возражений относительно рассмотрения административного дела по существу в том же судебном заседании.

Решение, определение, постановление суда об отмене судебного акта по новым или вновь открывшимся обстоятельствам и определение об отказе в удовлетворении заявления, представления о пересмотре судебного акта по новым или вновь открывшимся обстоятельствам могут быть обжалованы.

Раздел V. ИСПОЛНЕНИЕ СУДЕБНЫХ АКТОВ ПО АДМИНИСТРАТИВНЫМ ДЕЛАМ

Глава XXIX. ОСНОВЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ПРОИЗВОДСТВА

§ 1. Понятие исполнительного производства

Для функционирования любой судебной системы и системы государственной власти в целом необходимо надлежащее исполнение судебных и иных юрисдикционных актов. Именно надлежащее исполнение решений выступает основным критерием оценки эффективности деятельности судов и иных внесудебных органов. Как неоднократно отмечалось КС РФ, защита нарушенных прав не может быть признана действенной, если судебный акт или акт иного

уполномоченного органа своевременно не исполняется <1>.

<1> [Постановление](#) КС РФ от 12 июля 2007 г. N 10-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. N 5.

Одним из основных критериев оценки эффективности правосудия является исполнимость судебных решений, поскольку именно быстрота и полнота исполнения существенно влияют на стабильность гражданского оборота. Более того, в условиях современной глобализации экономики вопрос исполнения судебных решений приобретает особую значимость в смысле эффективности судебной системы в целом. Неисполнение судебных актов снижает авторитет судебной власти, подрывает доверие граждан к суду и государству. ЕСПЧ включает исполнимость судебных решений в понятие права на справедливое и публичное судебное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основе закона (п. 1 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод). Всем этим и обусловлено столь пристальное внимание к вопросам исполнительного производства со стороны научных и практических работников.

Традиционным является взгляд на исполнительное производство как на стадию судебного процесса <1>, на которой происходит реализация субъективного права, установленного компетентным органом государственной власти <2>. Общественные отношения, складывающиеся в ходе исполнительного производства, рассматриваются как отношения производно-вспомогательного характера, отражающие модель гражданско-процессуальных отношений <3>.

<1> См.: Боннер А.Т. Исполнительное производство: отрасль российского права или стадия процесса? // Законодательство. 2004. N 8; Нешатаева Т.Н. Первое решение Европейского суда по правам человека по имущественному спору против России: размышления, некоторые выводы // Вестник ВАС РФ. 2002. N 8. С. 141 - 144; Жилин Г.А. [Правосудие по гражданским делам](#). Актуальные вопросы. М.: Проспект, 2010. С. 49 - 50.

<2> См.: Гражданское процессуальное право России: Учебник / Под ред. М.С. Шакарян. М.: Юристъ, 2002. С. 496.

<3> См.: Боннер А.Т. Исполнительное производство: отрасль российского права или стадия процесса?

В дореволюционное время была высказана концепция, согласно которой совокупность норм, регулирующих исполнительное производство, находится за рамками процессуального права. Уже тогда рядом ученых <1> отмечались специфичность исполнительного производства и отличие этого вида юридической деятельности от судебной деятельности. Основным аргументом данной концепции выступало то, что исполнительное производство носит внепроцессуальный характер и является бесспорным порядком действий по принудительному исполнению актов юрисдикционных органов. Примечательны в этом плане высказывания о функциях суда А.Х. Гольмстена, который писал: "По идее своей суд только и может или признавать, или не признавать известные права, ему свойственна лишь *jurisdictio*: никаких принудительных мер в интересах правообладателя ради осуществления признанного им права он не принимает" <2>.

<1> См.: Гордон В.М. Понятие процесса в науке гражданского судопроизводства. Ярославль, 1901. С. 18; Михайлов М.М. Русское гражданское судопроизводство в историческом его разрезе от Уложения 1649 года до издания Свода законов. СПб., 1856. С. 11 - 12.

<2> Гольмстен А.Х. Учебник русского гражданского судопроизводства. СПб.: Типография М. Меркушева, 1913. С. 6.

Широкая аргументация в пользу самостоятельности норм, регулирующих принудительное исполнение, развернулась с середины 70-х гг. XX в. вплоть до настоящего времени. Именно в этот период впервые была разработана и выдвинута М.К. Юковым концепция, согласно которой исполнительное производство является комплексной отраслью права, а именно исполнительным правом <1>, получившая развитие в трудах многих российских ученых <2>.

<1> См.: Юков М.К. Указ. соч.

<2> См.: Панкратова Н.А. К вопросу об исполнительном праве // Теоретические и прикладные проблемы реформы гражданской юрисдикции: Межвузовский сборник научных трудов. Екатеринбург, 1998. С. 195 - 206; Шерстюк В.М. Система советского гражданского процессуального права. М., 1989. С. 22 - 23; Ярков В.В. Будущее системы гражданской юрисдикции: попытка прогноза // Правоведение. 2001. N 1.

В то же время, разделяя отраслевую самостоятельность норм и институтов, регулирующих исполнительное производство, ряд авторов подчеркивают их процессуальный характер, ставят исполнительное право в один ряд с гражданским процессуальным и арбитражным процессуальным правом <1>.

<1> См.: [Исполнительное производство: процессуальная природа](#) и цивилистические основы / Под ред. Д.Х. Валеева и М.Ю. Чельшева. М.: Статут, 2007. С. 35; Исаенкова О.В. Исполнительное право в Российской Федерации: особенности становления и перспективы развития / Под ред. А.А. Демичева. М.: Юрлитинформ, 2007. С. 90 - 102.

Представляется, что сегодня соответствующая степень организации юридических норм и институтов, регулирующих процедуру исполнительного производства, достигла такого уровня, который позволяет им выступить в качестве элемента системы права в целом. Вместе с тем вопрос о природе исполнительного производства как самостоятельной отрасли остается открытым. При ответе на него необходимо исходить из ряда тезисов.

Во-первых, исполнительное производство является частью судебного процесса, но только в той мере, в которой оно определяет гарантии реализации прав участников исполнительного производства по исполнению судебных актов. Вместе с тем исполнительное производство включает в себя не только процессуальную деятельность суда, но и внепроцессуальную, процедурную деятельность иных юрисдикционных органов и прежде всего судебного пристава-исполнителя, что, в свою очередь, сказывается на специфике предмета правового регулирования. Следовательно, исполнительное производство нельзя в чистом виде отнести к процессуальной деятельности, оно представляет собой особую процессуально-процедурную деятельность.

Во-вторых, обратим внимание на то, что другой системообразующий элемент исполнительного права - принципы исполнительного права - имеет свою специфику, выражающуюся в составе и системе принципов этой отрасли права. Так, в исполнительном производстве не действует принцип состязательности, поскольку разрешение спора о праве не входит в компетенцию судебного пристава-исполнителя. Иное значение приобретает и принцип равенства сторон в исполнительном производстве, исполнительный документ предопределяет обязанного субъекта - должника и управомоченного субъекта - взыскателя, что сказывается на различном объеме прав и обязанностей сторон.

В-третьих, комплексное законодательное регулирование исполнительного производства является предпосылкой возникновения комплексного отраслевого образования в системе российского права <1>, которое включает в себя нормы гражданского права, административного права, процессуальных отраслей права.

<1> См.: Еременко М.С., Устьянцев С.Е., Ярков В.В. Обращение взыскания на имущество коммерческих

организаций: Учебно-практический курс. СПб.: Изд. дом С.-Петерб. гос. ун-та, 2006. С. 21.

Таким образом, можно говорить о том, что система правовых норм и институтов, регулирующих процедуру исполнительного производства, образует самостоятельную, комплексную по своему характеру отрасль российского права.

Исполнительное производство можно рассматривать как часть административного судопроизводства, но только в той его части, в которой разрешение вопросов, связанных с исполнением судебных актов по административным делам, отнесено к компетенции судов общей юрисдикции (разд. VIII КАС) и арбитражных судов (разд. VII АПК).

§ 2. Система источников правового регулирования исполнительного производства

Нормы права, регламентирующие исполнительное производство, никогда не смогут быть теми правилами поведения, которые реально применяются в повседневной жизни, если они не будут иметь внешнюю форму выражения, закрепляющую волю государства. Подобной формой выражения норм права являются источники права, представляющие собой способ, "которым правилу поведения придается государственной властью общеобязательная сила" <1>.

<1> См.: Марченко М.Н. Теория государства и права: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2004. С. 506.

Система источников исполнительного производства определена в ст. 3 Закона об исполнительном производстве, куда включены две большие группы нормативных правовых актов, а именно национальные и международные правовые акты.

1. Международно-правовые источники правового регулирования исполнительного производства. Современные правотворческие и правоприменительные процессы, происходящие в России, невозможны без исследования и учета общемировых интеграционных процессов. Современную российскую правовую систему невозможно представить вне связи с международным правом. Конституция РФ позволяет сделать теоретически и практически значимый вывод: международные акты являются источником права России. В соответствии с требованиями ч. 4 ст. 15 и ч. 1 ст. 17 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права.

Во исполнение указанных положений Конституции РФ Закон об исполнительном производстве в ч. 4 ст. 3 предусматривает, что если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законодательством Российской Федерации об исполнительном производстве, то применяются правила международного договора.

На общемировом уровне можно выделить принятую Генеральной Ассамблеей ООН Всеобщую декларацию прав человека, распространяющую свое действие на все государства. В соответствии с положениями ст. 29 Декларации каждый человек имеет обязанности перед обществом, в котором только и возможно свободное и полное развитие его личности. В то же время при осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно в целях обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе.

На общеевропейском уровне можно выделить международно-правовые источники правового регулирования исполнительного производства, которые распространяют свое действие на большинство государств и стран Европы в силу географической и юридической близости, включая Россию. К числу таких источников можно отнести Конвенцию о защите прав человека и основных свобод. В ст. 6 указанной Конвенции напрямую не закреплено право на безусловное и своевременное исполнение судебного решения, однако ЕСПЧ последовательно выводит его из "права на суд" при рассмотрении конкретных дел. В Постановлении от 19 марта 1997 г. по делу "Хорнсби против Греции (Hornsby v. Greece)" (жалоба N 25701/94) ЕСПЧ подчеркнул значимость права на принудительное исполнение в качестве элемента права на справедливое судебное разбирательство, гарантированное ч. 1 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

2. Национальные источники правового регулирования исполнительного производства. Национальные источники, содержащие правила исполнительного производства, разнообразны и делятся на две основные группы: законы и подзаконные нормативные акты. В соответствии с требованиями ст. 3 Закона об исполнительном производстве законодательство Российской Федерации об исполнительном производстве основано на Конституции РФ и состоит из законов об исполнительном производстве, о судебных приставах и иных федеральных законов, регулирующих условия и порядок принудительного исполнения судебных актов, актов других органов и должностных лиц.

Такой круг источников отражает характерную особенность, присущую данной правовой сфере, - в качестве основного источника выступает закон.

В ст. 3 Закона об исполнительном производстве упоминается лишь об актах исполнительного законодательства. В действительности же регулирование отношений в сфере исполнительного производства осуществляется не только специальными актами законодательства об исполнительном производстве - отдельные нормы, регулирующие отношения в сфере принудительного исполнения, включаются в акты других отраслей российского законодательства.

КАС и АПК содержат нормы, регламентирующие порядок исполнения судебных актов, принятых в порядке административного судопроизводства.

Раздел VIII КАС устанавливает порядок разрешения судами общей юрисдикции процессуальных вопросов, связанных с исполнением судебных актов по административным делам. В нем регламентированы такие вопросы, как выдача исполнительного документа, выдача дубликата исполнительного документа, отсрочка, рассрочка исполнения и т.д.

Правовые нормы, регулирующие общие вопросы исполнения судебных актов арбитражных судов, закреплены в разд. VII АПК, в котором устанавливается порядок выдачи исполнительных листов, поворота исполнения судебных актов, отложения исполнительных действий и т.д.

ГК закрепляет правила об обращении взыскания на заложенное имущество (ст. 348 - 350), о порядке проведения торгов (ст. 448, 449), об обращении взыскания на исключительные права, на результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации (ст. 1241, 1284, 1319, 1405).

В отдельных случаях в качестве источника, содержащего правила исполнительного производства, выступают подзаконные и иные акты. При этом такие подзаконные акты должны соответствовать Законам об исполнительном производстве и о судебных приставах. К данным актам могут быть отнесены Постановления Правительства РФ от 31 июля 2008 г. N 579 "О бланках исполнительных листов" (вместе с Правилами изготовления, учета, хранения и уничтожения бланков исполнительных листов) <1>, от 19 апреля 2002 г. N 260 "О реализации арестованного имущества, реализации, переработке (утилизации), уничтожении конфискованного и иного имущества, обращенного в собственность государства" <2> и др.

<1> Собрание законодательства РФ. 2008. N 31. Ст. 3748.
<2> Там же. 2002. N 17. Ст. 1677.

Особое место в системе источников правового регулирования исполнительного производства занимают акты КС РФ и ВС РФ с содержащимися в них правовыми позициями.

Среди актов КС РФ, оказавших большое влияние на процедуру принудительного исполнения, можно выделить следующие:

- [Постановление](#) от 14 мая 2003 г. N 8-П "По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 14 Федерального закона "О судебных приставах" в связи с запросом Лангепасского городского суда Ханты-Мансийского автономного округа" <1>.

<1> Вестник Конституционного Суда РФ. 2003. N 4.

[Пункт 2 ст. 14](#) Закона о судебных приставах признан не противоречащим [Конституции](#) РФ в той мере, в какой им предусматривается право судебного пристава-исполнителя в связи с исполнением постановления суда запрашивать и получать в банках, иных кредитных организациях необходимые сведения о вкладах физических лиц в том размере, какой требуется для исполнения исполнительного документа, и в пределах, определяемых судом;

- [Постановление](#) от 12 июля 2007 г. N 10-П "По делу о проверке конституционности положения абзаца третьего части первой статьи 446 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан В.В. Безменова и Н.В. Калабуна".

В названном [Постановлении](#) впервые на государственном уровне были признаны и сформулированы принципы гражданского исполнительного права: **приоритет защиты прав взыскателя**, так как в отличие от судебного процесса в исполнительном производстве не действует принцип состязательности, а соблюдение **принципа равенства** участников исполнительного производства понимается с учетом необходимости ограничения имущественных прав должника; принцип **минимальных стандартов правовой защиты**, заключающийся, во-первых, в применении мер исключительно правового принуждения к исполнению должником возложенных на него обязательств, а во-вторых, в сохранении для него и лиц, находящихся на его иждивении, необходимого (достойного) уровня существования, с тем чтобы не оставить их за пределами социальной жизни.

В целях единообразия применения судами законодательства при рассмотрении отдельных вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства, ВС РФ принял [Постановление](#) Пленума "О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства". В указанном [Постановлении](#) даются ответы на вопросы, которые вызывают наибольшую трудность в ходе исполнительного производства.

§ 3. Принципы исполнительного производства

Закон об исполнительном производстве в [ст. 4](#) содержит **перечень принципов исполнительного производства**. До этого они выделялись лишь в доктрине, причем позиции ученых до сих пор разнятся в отношении вопросов о составе и системе принципов <1>.

<1> См.: Валева Д.Х. Исполнительное производство: Учебник для вузов. СПб.: Питер, 2008. С. 65; Демичев А.А. Принципы исполнительного права по проекту Исполнительного кодекса РФ // Исполнительное право. 2005. N 1. С. 15; Исаенкова О.В. Указ. соч. С. 117 - 158; Малюшин К.А. [Принципы гражданского исполнительного права](#): проблемы понятия и системы / Науч. ред. В.В. Ярков. М.: Инфотропик Медиа, 2011; Панкратова Н.А. К вопросу о принципах исполнительного права // Система гражданской юрисдикции в канун XXI века: современное состояние и перспективы развития: Межвузовский сборник научных трудов. Екатеринбург, 2000. С. 504.

Принцип законности. По сути, это центральный, отправной принцип всей системы права Российской Федерации. В своей деятельности судебный пристав-исполнитель руководствуется [Конституцией](#) РФ, Законами [о судебных приставах](#), [об исполнительном производстве](#) и иными федеральными законами, а также принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента РФ, Правительства РФ, Министерства юстиции РФ. Участники исполнительного производства обязаны строго соблюдать и подчиняться требованиям законов. Меры по принудительному исполнению требований исполнительных документов могут быть применены к должнику лишь в случаях и в пределах, установленных законом. В случае нарушения прав участников исполнительного производства они вправе обратиться в суд за защитой своих прав.

Принцип своевременности совершения исполнительных действий и применения мер принудительного исполнения. Закрепляя данный принцип, законодатель подчеркивает необходимость и обязательность соблюдения сроков исполнительного производства. Именно от своевременного совершения исполнительных действий и применения мер принудительного исполнения зависит вопрос о защите и соблюдении законных прав взыскателя, должника и третьих лиц. В то же время необходимо подчеркнуть, что своевременность совершения исполнительных действий и применения мер принудительного исполнения недопустимо обеспечивать в ущерб законности этих действий. Сроки совершения исполнительных действий регулируются [гл. 3](#) и [ст. 36](#) Закона об исполнительном производстве.

Принцип уважения чести и достоинства гражданина. Достоинство личности составляет основу признания и уважения прав и свобод личности. Согласно требованиям [ст. 21](#) Конституции РФ достоинство личности охраняется государством. Ничто не может быть основанием для его умаления. Никакие обстоятельства не могут служить основанием для умаления достоинства личности, никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию.

Принцип неприкосновенности минимума имущества, необходимого для существования должника-гражданина и членов его семьи. Данный принцип вытекает из конституционной обязанности Российской Федерации как социального государства заботиться о благополучии своих граждан, сохраняя им условия для нормального существования. Таким образом, законодатель подчеркивает необходимость сохранения должнику и лицам, находящимся на его иждивении, условий, необходимых для их нормального существования и жизнедеятельности.

Исчерпывающий перечень имущества должника-гражданина, на которое не может быть обращено взыскание, установлен [ст. 446](#) ГПК. Как отметил в своем [Постановлении](#) от 12 июля 2007 г. N 10-П КС РФ, названная статья предоставляет гражданину-должнику имущественный (исполнительский) иммунитет, с тем чтобы исходя из общего предназначения данного правового института гарантировать должнику и лицам, находящимся на его иждивении, условия, необходимые для их нормального существования и деятельности, в том числе профессиональной; данная статья выступает процессуальной гарантией реализации социально-экономических прав этих лиц.

Принцип соотносимости объема требований взыскателя и мер принудительного исполнения. В соответствии

с названным принципом взыскание не может быть обращено на имущество, по стоимости во много раз превышающее долг. В то же время, не конкретизируя данный принцип, законодатель оставил на усмотрение судебного пристава-исполнителя степень соотносимости этих мер и долга. Иными словами, он должен оценить соразмерность мер принудительного исполнения и требований, содержащихся в исполнительном документе. Таким образом, полагаем, что более правильно вести речь о принципе соразмерности, а не соотносимости требований взыскателя и мер принудительного исполнения.

Представляется, что перечень, приведенный в ст. 4 Закона об исполнительном производстве, далеко не исчерпывающий. В этом плане примечательно **Постановление** КС РФ от 12 июля 2007 г. N 10-П, в котором орган конституционного контроля сформулировал и закрепил такие принципы, как **преимущественная защита прав взыскателя, соблюдение минимальных стандартов правовой защиты**.

§ 4. Органы принудительного исполнения

В соответствии с требованиями ст. 5 Закона об исполнительном производстве принудительное исполнение судебных актов, актов других органов и должностных лиц возлагается на Федеральную службу судебных приставов и ее территориальные органы.

С момента своего создания в 1997 г. ФССП России входила в состав Минюста России, а главный судебный пристав был заместителем министра юстиции. В 2004 г. продолжилось реформирование ФССП России: были внесены изменения, касающиеся структуры и подчиненности этого органа, а также принят ряд нормативных актов, которые оформили самостоятельность ФССП России как органа исполнительной власти <1>.

<1> Указы Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти", от 13 октября 2004 г. N 1316 "Вопросы Федеральной службы судебных приставов" // СПС "КонсультантПлюс".

В настоящее время ФССП России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по обеспечению установленного порядка деятельности судов, исполнению судебных актов, актов других органов и должностных лиц, а также правоприменительные функции и функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности. ФССП России возглавляет директор - главный судебный пристав Российской Федерации, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ.

Минюст России осуществляет координацию и контроль деятельности ФССП России.

На уровне субъектов РФ действуют территориальные органы ФССП России, возглавляемые главным судебным приставом субъекта РФ, назначаемым приказом Минюста России по предложению директора ФССП России. Основными задачами территориального органа ФССП России являются: обеспечение установленного порядка деятельности судов общей юрисдикции и арбитражных судов, находящихся на территории соответствующего субъекта РФ; организация принудительного исполнения судебных актов, а также актов других органов, предусмотренных законодательством об исполнительном производстве; управление районными, межрайонными и специализированными отделами и др. <1>.

<1> **Приказ** Минюста России от 21 мая 2013 г. N 74 "Об утверждении Типового положения о территориальном органе Федеральной службы судебных приставов" // Российская газета. N 133. 2013. 21 июня.

На местном уровне районов и городов действуют структурные подразделения территориальных органов ФССП России: районные, межрайонные и специализированные отделы ФССП России, возглавляемые старшими судебными приставами. В структурных подразделениях проходят службу судебные приставы, которых можно подразделить на две большие группы: во-первых, судебные приставы, обеспечивающие установленный порядок деятельности судов, и, во-вторых, судебные приставы-исполнители, осуществляющие принудительное исполнение судебных актов и актов других органов.

Судебный пристав-исполнитель является должностным лицом, состоящим на государственной службе, поэтому на него распространяется статус государственного служащего и его правовое положение определяется не только **Законом** о судебных приставах, но и в том числе Федеральным **законом** от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" <1>.

<1> Собрание законодательства РФ. 2004. N 31. Ст. 3215.

Судебным приставом может быть гражданин Российской Федерации, достигший возраста 21 года, имеющий среднее (полное) общее или среднее профессиональное образование <1> (для старшего судебного пристава - высшее юридическое образование), способный по своим деловым и личным качествам, а также по состоянию здоровья исполнять возложенные на него обязанности. На должность судебного пристава не может быть назначен гражданин, который был осужден за преступление по приговору суда, вступившему в законную силу, имеет судимость либо имел судимость, которая снята или погашена, или в отношении которого осуществляется уголовное преследование либо прекращено уголовное преследование: за истечением срока давности, в связи с примирением сторон, вследствие акта об амнистии или в связи с деятельным раскаянием.

<1> С 1 января 2016 г. судебный пристав-исполнитель должен иметь высшее юридическое или экономическое образование.

В силу действующего законодательства только судебный пристав-исполнитель наделен полномочиями по применению меры принудительного исполнения при исполнении обязанности по принудительному исполнению судебных актов. Его требования носят обязательный характер для всех государственных органов, органов местного самоуправления, граждан и организаций, подлежат неукоснительному выполнению на всей территории Российской Федерации. Невыполнение законных требований судебного пристава-исполнителя, а также воспрепятствование осуществлению судебным приставом-исполнителем функций по исполнению судебных актов, актов других органов и должностных лиц влекут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации.

Судебный пристав-исполнитель должен принять все меры к тому, чтобы обеспечить правильное и своевременное исполнение судебных актов, для чего наделен широким кругом полномочий:

- входить в помещения и хранилища, занимаемые должниками или принадлежащие им, производить осмотры указанных помещений и хранилищ, при необходимости вскрывать их, а также на основании определения соответствующего суда совершать указанные действия в отношении помещений и хранилищ, занимаемых другими лицами или принадлежащих им;

- арестовывать, изымать, передавать на хранение и реализовывать арестованное имущество, за исключением имущества, изъятого из оборота в соответствии с законом;

- налагать арест на денежные средства и иные ценности должника, находящиеся на счетах, во вкладах или на хранении в банках и иных кредитных организациях, в размере, указанном в исполнительном документе, и др.

Следует обратить внимание на то, что ст. 121 Закона об исполнительном производстве устанавливает два порядка оспаривания постановлений, действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя: 1) административный порядок - путем подачи жалобы вышестоящему должностному лицу ФССП России и 2) судебный порядок - посредством обращения с заявлением в суд. При этом обращение с жалобой к вышестоящему должностному лицу не является обязательным и не препятствует обращению в суд. В соответствии с требованиями ч. 2 ст. 126 Закона об исполнительном производстве принятие судом к рассмотрению заявления об оспаривании постановления, действий (бездействия) должностного лица службы судебных приставов приостанавливает рассмотрение жалобы, поданной в порядке подчиненности.

§ 5. Исполнительные документы

1. Понятие исполнительного документа. Вступившие в законную силу судебные акты (решения, определения, постановления) по административным делам в случае необходимости принудительного исполнения приводятся в исполнение судебным приставом-исполнителем. Указанные акты традиционно рассматриваются в качестве основания исполнения. Однако для возбуждения исполнительного производства недостаточно одного лишь основания исполнения. Для этого необходимо, чтобы на основании судебного акта был выдан исполнительный документ.

Исполнительный документ - это документ, выданный или удостоверенный компетентным государственным органом власти или иным органом в порядке, установленном федеральным законом, международным договором для принудительного исполнения его требований, имеющий общеобязательный характер и соответствующий требованиям закона <1>.

<1> Исполнительный кодекс Российской Федерации. Проект / Под ред. В.М. Шерстюка, В.В. Яркова. М.: Проспект, 2009. С. 3.

Перечень исполнительных документов содержится в ст. 12 Закона об исполнительном производстве. В соответствии с требованиями ч. 2 ст. 352 КАС и ч. 2 ст. 318 АПК исполнительным документом, выдаваемым на основе судебных актов, принятых в порядке административного судопроизводства, является исполнительный лист, если иное не предусмотрено КАС или АПК.

2. Порядок выдачи исполнительного листа. По общему правилу исполнительный лист выдается после вступления судебного акта в законную силу. Исполнительный лист, выданный до вступления в законную силу судебного акта, за исключением случаев немедленного исполнения, является ничтожным и подлежит отзыву судом, принявшим судебный акт, о чем прямо указано в ч. 11 ст. 353 КАС, ч. 7 ст. 319 АПК. Вместе с тем законодательство допускает случаи, когда решение суда наделяется свойством исполнимости до вступления его в законную силу, что означает возможность одновременного обжалования и исполнения судебного акта. Процессуальный порядок и основания немедленного исполнения решений суда регламентируются ст. 188 КАС, ч. 2 ст. 182 АПК. Можно выделить как обязательные основания для немедленного исполнения решения суда, когда это прямо предусмотрено положениями закона, например ч. 6 ст. 244 КАС, так и факультативные основания по заявлению административного истца в случае его удовлетворения судом - ч. 2 ст. 188 КАС, ч. 3 - 6 ст. 182 АПК. Немедленному исполнению могут подлежать не только судебные решения, но и определения суда, например определение суда о применении мер предварительной защиты по административному иску (ч. 1 ст. 88 КАС), определение арбитражного суда об обеспечении иска (ч. 1 ст. 96 АПК).

Обратим внимание на то, что судебные акты не всегда подлежат принудительному исполнению, а только тогда, когда имеется элемент принудительности.

Не подлежит принудительному исполнению и не выдается исполнительный лист в случае принятия судом решения о признании оспариваемого нормативного правового акта не действующим полностью или в части (гл. 21 КАС), за исключением случая, когда суд возлагает на орган государственной власти, орган местного самоуправления, иной орган, уполномоченную организацию или должностное лицо, принявшие оспариваемый нормативный правовой акт, обязанность принять новый нормативный правовой акт, заменяющий нормативный правовой акт, признанный не действующим полностью или в части <1>. Исполнительный лист не выдается на решение Дисциплинарной коллегии ВС РФ, на решение суда по административному делу об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости, при отмене мер предварительной защиты по административному иску. Как видно, во всех приведенных примерах в судебных актах не определен предмет принудительного исполнения, что исключает возможность принудительного исполнения, а соответственно и выдачу исполнительного листа.

<1> Данное требование подлежит исполнению по правилам гл. 13 Закона об исполнительном производстве как требование неимущественного характера. В то же время остается открытым вопрос о порядке исполнения требования суда о принятии нового нормативного правового акта, заменяющего нормативный правовой акт, признанный недействующим, если такая обязанность возложена на орган государственной власти. Поскольку законодательный процесс в этом случае, как правило, не зависит от воли и полномочий конкретного субъекта, более того, может быть связан с деятельностью нескольких органов государственной власти и сопровождается разрешением целого ряда политических и экономических вопросов, применение требований гл. 13 вышеупомянутого Закона в этом случае представляется невозможным.

Не подлежит выдаче исполнительный лист на основании определения суда о применении привода. В ч. 4 ст. 120 КАС закреплено требование, согласно которому определение суда о приводе незамедлительно передается на исполнение в территориальный орган по обеспечению установленного порядка деятельности судов и исполнению актов.

Кроме того, не выдается исполнительный лист на основании решения суда, вынесенного в порядке гл. 22 КАС, о признании незаконными решений, действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя, в том числе когда на судебного пристава-исполнителя судом возложена обязанность совершить определенные действия. В соответствии с действующим законодательством полномочия по контролю за деятельностью судебного пристава-исполнителя возложены на суд, что исключает возможность осуществления контроля за деятельностью судебного пристава-исполнителя со стороны другого судебного пристава-исполнителя.

Согласно требованиям ч. 1 ст. 353 КАС, ч. 1, 2 ст. 319 АПК исполнительный лист выдается судом, рассмотревшим административное дело в первой инстанции, вне зависимости от того, суд какой инстанции принял судебный акт, на основании которого выдается исполнительный лист.

В силу принципа диспозитивности исполнительный лист выдается или направляется на исполнение судом на основании волеизъявления взыскателя, для чего взыскателю необходимо обратиться в суд, рассмотревший дело по первой инстанции, с соответствующим заявлением. Одновременно с этим правилом ст. 353 КАС предусматривает случаи выдачи и направления исполнительного листа независимо от просьбы взыскателя. Это касается тех случаев, когда взыскание производится в пользу бюджета: в этом случае суд обязан направить исполнительный лист в налоговый орган

или иной уполномоченный государственный орган. При этом территориальная компетенция ФССП России определяется в зависимости от того, кто выступает должником: если им выступает организация - то по месту нахождения должника-организации; если же должником выступает физическое лицо - то по месту жительства должника - физического лица.

Условия и порядок исполнения судебных актов по передаче гражданам, организациям денежных средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации устанавливаются бюджетным законодательством Российской Федерации. Порядок и срок исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации императивно регулируются [гл. 24.1 БК](#). Взыскатель, получив исполнительный лист от суда и желая осуществить исполнение вступившего в законную силу судебного акта по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, должен предъявить его в соответствующий финансовый орган, осуществляющий исполнение, в порядке и в сроки, которые регламентированы БК.

[КАС](#) не содержит как таковых требований к форме и содержанию исполнительного документа, Кодекс отсылает к [ст. 13 Закона об исполнительном производстве](#), которая устанавливает общие требования к исполнительным документам. Учитывая, что вопрос о выдаче исполнительного листа, а соответственно и о его форме и содержании разрешается судом до предъявления его к исполнению, отсылка [КАС](#) к [Законоу](#) об исполнительном производстве весьма сомнительна, тем более что исполнительный лист не всегда подлежит принудительному исполнению судебным приставом-исполнителем, деятельность которого и регулирует названный Закон. Думается, что более правильный подход избрал законодатель в отношении исполнительных документов, выдаваемых арбитражными судами, закрепив требования к форме и содержанию исполнительного листа в отраслевом законодательстве, регулирующем деятельность этого органа ([ст. 320 АПК](#)).

Формы бланков исполнительных листов, порядок их изготовления, учета, хранения и уничтожения устанавливаются Правительством РФ. Исполнительный лист выдается или направляется судом на исполнение в бумажном виде, подписывается судьей и заверяется гербовой печатью суда. [КАС](#) и [АПК](#) предусматривают альтернативу бумажному виду исполнительного листа - электронный документ, оформляемый путем заполнения формата исполнительного листа и подписания его усиленной квалифицированной электронной подписью <1>.

<1> [Часть 9 ст. 353 КАС](#) вступает в силу с 15 сентября 2016 г. и требует принятия соответствующего подзаконного акта Правительством РФ.

3. Сроки предъявления исполнительного листа к исполнению. Для принудительного исполнения судебных актов установлены определенные сроки - сроки исполнительской давности.

Сроки исполнительской давности как по исполнительным листам судов общей юрисдикции, выдаваемым по правилам [ст. 356 КАС](#), так и по исполнительным листам, выдаваемым арбитражными судами в соответствии со [ст. 321 АПК](#), равны и составляют три года. Однако если судебный акт был обращен судом к немедленному исполнению, то исполнительный лист может быть предъявлен к исполнению со следующего рабочего дня после дня принятия судебного акта, а в случае предоставления отсрочки исполнения - со дня окончания срока, установленного при предоставлении отсрочки ([ст. 356 КАС](#), [ст. 321 АПК](#)). Пропущенный срок исполнительской давности может быть восстановлен судом при наличии уважительных причин. Отнесение причин пропуска указанного срока к уважительным или неуважительным является исключительной прерогативой суда и носит оценочный характер. Исполнительный лист может быть предъявлен к исполнению в течение трех месяцев со дня вынесения судом определения о восстановлении пропущенного срока предъявления исполнительного листа к исполнению.

Процессуальное законодательство предусматривает два основания для прерывания срока предъявления исполнительного листа к исполнению ([ч. 2 ст. 356 КАС](#) и [ч. 3 ст. 321 АПК](#)).

Первое основание - предъявление исполнительного листа к исполнению. Исполнительный лист может быть предъявлен к исполнению посредством его предъявления взыскателем или направления судом непосредственно в структурное подразделение ФССП России по правилам [ст. 30 Закона об исполнительном производстве](#). Кроме того, в соответствии с требованиями [ст. 8](#) названного Закона в случаях, предусмотренных федеральным законом, требования, содержащиеся в судебных актах, исполняются органами, организациями, в том числе государственными органами, органами местного самоуправления, банками и иными кредитными организациями, должностными лицами и гражданами. Таким образом, срок исполнительской давности прерывается предъявлением исполнительного документа как в орган принудительного исполнения, так и субъектам, наделенным федеральным законом полномочиями по исполнению требований исполнительного листа.

Второе основание - частичное исполнение исполнительного листа должником. Частичное исполнение требований исполнительного листа возможно как добровольно взыскателем до обращения в ФССП России, так и после возбуждения исполнительного производства, по которому произведено частичное исполнение, но ввиду невозможности дальнейшего исполнения исполнительный лист возвращен взыскателю по [ст. 46 Закона об исполнительном производстве](#). В любом из указанных случаев срок предъявления исполнительного листа к исполнению прерывается.

Время, в течение которого имело место приостановление исполнения судебного акта, не входит в срок исполнительской давности.

Исполнительный лист подлежит возвращению взыскателю в случае невозможности его полного или частичного исполнения по основаниям, предусмотренным [ст. 46 Закона об исполнительном производстве](#). В этом случае новый срок предъявления исполнительного листа к исполнению начнет исчисляться со дня возвращения исполнительного листа взыскателю.

4. Дубликат исполнительного листа. В случае утраты исполнительного листа суд, принявший судебный акт, может по заявлению взыскателя, судебного пристава-исполнителя или другого осуществляющего исполнение лица выдать дубликат исполнительного листа.

Заявление о выдаче дубликата может быть подано в пределах сроков, установленных для предъявления исполнительного документа к взысканию (срока исполнительской давности). Обращение за дубликатом по истечении трехлетнего срока возможно, если исполнительный лист был утрачен судебным приставом-исполнителем или другим осуществляющим исполнение лицом. В этом случае заявление может быть предъявлено взыскателем в суд в течение одного месяца со дня, когда ему стало известно об утрате исполнительного листа.

Заявление взыскателя о выдаче дубликата исполнительного листа рассматривается с соблюдением всех требований процессуальной формы в судебном заседании с обязательным извещением всех лиц, участвующих в деле, неявка которых не препятствует рассмотрению заявления. В случае удовлетворения заявления выдается документ, содержащий те же сведения и реквизиты, что и оригинал исполнительного документа, с обязательным реквизитом "дубликат" в верхнем правом углу. Определение суда о выдаче или об отказе в выдаче дубликата исполнительного листа является самостоятельным объектом обжалования.

1. Стадии исполнительного производства. Исполнительное производство, как и процессуальная деятельность, проходит последовательные, сменяющие друг друга фазы развития - стадии. Каждая стадия состоит из совокупности действий, направленных на решение ближайших задач, от которых в конечном счете зависит достижение конечной цели исполнительного производства, а именно защиты нарушенных прав, свобод и законных интересов граждан и организаций. В свою очередь, совокупность стадий образует систему исполнительного производства.

Возбуждение исполнительного производства - первая обязательная стадия исполнительного производства, но не единственная. Можно выделить еще три стадии: подготовку к принудительному исполнению, осуществление принудительного исполнения, завершение исполнительного производства <1>.

КонсультантПлюс: примечание.

Учебник "Гражданский процесс" (под ред. М.К. Треушникова) включен в информационный банк согласно публикации - Городец, 2014 (5-е издание, переработанное и дополненное).

<1> В научной и учебной литературе нет единства мнений о количестве стадий исполнительного производства. См., например: Зайцев И.М. Процессуальные функции гражданского судопроизводства. Саратов, 1990. С. 121; Шерстюк В.М. Исполнение судебных и иных актов // Гражданский процесс: Учебник / Под ред. М.К. Треушникова. 3-е изд., испр. и доп. М., 2000. С. 513; Решетникова И.В. Стадии исполнительного производства // Пособие по исполнительному производству для судебных приставов-исполнителей: Учебное пособие / Отв. ред. И.В. Решетникова. М., 2000. С. 109; Исполнительный кодекс Российской Федерации. Проект / Под ред. В.М. Шерстюка, В.В. Яркова.

Задачей стадии возбуждения является обеспечение законности и правомерности возникновения исполнительного производства. Судебный пристав-исполнитель должен решить вопрос о возможности появления конкретного исполнительного производства. Правила возбуждения исполнительного производства регламентированы [ст. 30](#) Закона об исполнительном производстве.

В соответствии с общим правилом судебный пристав-исполнитель возбуждает исполнительное производство на основании исполнительного документа по заявлению взыскателя или его представителя, если у последнего имеются надлежащим образом оформленные полномочия. Заявления не требуется, если суд, выдавший исполнительный документ, направил его в ФССП России. Вопрос о возбуждении рассматривается судебным приставом-исполнителем в трехдневный срок со дня поступления к нему исполнительного документа, а если исполнительный документ подлежит немедленному исполнению - в течение суток. По результатам рассмотрения поступившего исполнительного документа и заявления судебный пристав-исполнитель выносит постановление. Если исполнительный документ впервые поступил в службу судебных приставов, то судебный пристав-исполнитель в постановлении о возбуждении исполнительного производства устанавливает срок для добровольного исполнения - пять дней со дня получения должником копии постановления о возбуждении исполнительного производства. Срок для добровольного исполнения не устанавливается в случаях, предусмотренных [ч. 14 ст. 30](#) Закона об исполнительном производстве.

Подготовка к принудительному исполнению - стадия исполнительного производства, направленная на создание условий к своевременному и полному исполнению требований исполнительного документа. В ходе подготовки судебный пристав-исполнитель совершает действия, направленные на установление места совершения исполнительных действий, места нахождения должника и его имущества, решает вопрос о привлечении специалиста и т.д. Объем подготовительных действий, совершаемых судебным приставом-исполнителем, зависит от обстоятельств конкретного дела.

Осуществление принудительного исполнения - центральная стадия исполнительного производства, в рамках которой судебный пристав-исполнитель использует весь арсенал средств для достижения реального исполнения требований, содержащихся в исполнительном документе. Судебный пристав-исполнитель вправе применять в полном объеме меры принудительного исполнения и совершать исполнительные действия.

Завершение исполнительного производства - заключительная стадия исполнительного производства. Законодательством предусмотрены две формы завершения исполнительного производства - **прекращение** и **окончание**. Основные различия между двумя этими формами завершения исполнительного производства сводятся к следующему.

Во-первых, основания прекращения исполнительного производства носят объективный, неустранимый характер ([ст. 43](#) Закона об исполнительном производстве). Основания окончания исполнительного производства могут быть исправлены и устранены ([ст. 47](#) названного Закона).

Во-вторых, прекращенное исполнительное производство, в отличие от оконченого исполнительного производства, не подлежит возобновлению ([ч. 5 ст. 44](#) Закона об исполнительном производстве).

В-третьих, вопрос прекращения исполнительного производства находится в компетенции как суда ([ст. 359 КАС](#), [ст. 327 АПК](#), [ч. 1 ст. 43](#) Закона об исполнительном производстве), так и судебного пристава-исполнителя ([ч. 2 ст. 43](#) Закона об исполнительном производстве), в то время как вопрос окончания исполнительного производства - в исключительном ведении судебного пристава-исполнителя ([ст. 47](#) названного Закона).

2. Меры принудительного исполнения и исполнительные действия. Меры принудительного исполнения - это действия судебного пристава-исполнителя, направленные на получение с должника денежных средств, имущества, нематериального блага, присужденных судебным актом, актом другого органа, должностного лица. Данное определение следует из требований [ст. 68](#) Закона об исполнительном производстве. Применение мер принудительного исполнения зависит от совокупности условий: наличие исполнительного документа, предъявленного к исполнению в установленном порядке (в рамках сроков исполнительной давности, с соблюдением территориальной компетенции ФССП России), возбуждение исполнительного производства (постановление судебного пристава-исполнителя), истечение срока для добровольного исполнения требований исполнительного документа (если он устанавливается [ч. 12, 14 ст. 30](#) Закона об исполнительном производстве). До истечения срока для добровольного исполнения применение мер не допускается.

Меры принудительного исполнения могут быть указаны в исполнительном документе или определяются судебным приставом-исполнителем самостоятельно из перечня, указанного в законе.

Если исполнительное производство было приостановлено, то применение мер принудительного исполнения не допускается на все время его приостановления ([ч. 6 ст. 45](#) Закона об исполнительном производстве).

Открытый перечень мер принудительного исполнения приведен в [ч. 3 ст. 68](#) Закона об исполнительном производстве.

Исполнительными действиями являются совершаемые судебным приставом-исполнителем действия, направленные на создание условий для применения мер принудительного исполнения, а равно на понуждение должника к полному, правильному и своевременному исполнению требований, содержащихся в исполнительном документе.

Исполнительные действия, как правило, совершаются самим судебным приставом-исполнителем, но в некоторых случаях могут совершаться и другими лицами, но на основании решения судебного пристава-исполнителя. Исполнительные действия, в отличие от мер принудительного исполнения, могут совершаться по приостановленному

исполнительному производству (ч. 6 ст. 45 Закона об исполнительном производстве).

В ст. 64 Закона об исполнительном производстве закреплен открытый перечень исполнительных действий.

3. Место, время и сроки совершения исполнительных действий. Если должником является гражданин, то исполнительные действия совершаются и меры принудительного исполнения применяются судебным приставом-исполнителем по его месту жительства, месту пребывания или местонахождению его имущества.

Если должником является организация, то исполнительные действия совершаются и меры принудительного исполнения применяются по ее юридическому адресу, местонахождению ее имущества или по юридическому адресу ее представительства или филиала.

Требования, содержащиеся в исполнительных документах, обязывающих должника совершить определенные действия (воздержаться от совершения определенных действий), исполняются по месту совершения этих действий.

Исполнительные действия совершаются и меры принудительного исполнения применяются в рабочие дни с 6 часов до 22 часов. Конкретное время определяется судебным приставом-исполнителем. Совершение исполнительных действий и применение мер принудительного исполнения в нерабочие дни, а также в рабочие дни с 22 часов до 6 часов допускаются только в случаях, не терпящих отлагательства (ст. 35 Закона об исполнительном производстве). Для этого необходимо разрешение старшего пристава в письменной форме с уведомлением главного пристава субъекта РФ.

По общему правилу содержащиеся в исполнительном документе требования должны быть исполнены судебным приставом-исполнителем в двухмесячный срок (ст. 36 Закона об исполнительном производстве).

Двухмесячный срок подлежит исчислению со дня возбуждения исполнительного производства. По своей правовой природе указанный срок не носит пресекающего характера. В силу требований ч. 8 ст. 36 Закона об исполнительном производстве истечение сроков совершения исполнительных действий и применения мер принудительного исполнения не является основанием для прекращения или окончания исполнительного производства.

Необходимо обратить внимание на правило ст. 187 КАС, согласно которому суд вправе указать предельные сроки исполнения решения суда в соответствии с характером соответствующих требований. Кроме того, в соответствии с ч. 1, 2 ст. 174 АПК при принятии решения суда, обязывающего ответчика совершить определенные действия, не связанные с передачей имущества или денежных сумм, если указанные действия могут быть совершены только ответчиком, суд устанавливает в решении срок, в течение которого решение суда должно быть исполнено.

4. Поворот исполнения судебного акта. Вступившее в законную силу решение суда по административному иску может быть обжаловано в кассационном порядке, а решение, обращенное к немедленному исполнению, может быть обжаловано в апелляционном порядке. Вследствие этого может оказаться, что отмененное решение суда уже исполнено, соответственно, возникает необходимость в установлении обязанности взыскателя вернуть все полученное по отмененному решению суда.

Процедура разрешения вопроса о повороте исполнения судебного акта, вынесенного в порядке административного судопроизводства, регулируется ст. 361, 362 КАС и ст. 325, 326 АПК.

Если приведенный в исполнение судебный акт отменен полностью или в части и принят новый судебный акт о полном или частичном отказе в административном иске, либо административный иск оставлен без рассмотрения, либо производство по делу прекращено, административному ответчику возвращается все то, что было взыскано с него в пользу административного истца по отмененному или измененному в соответствующей части судебному акту. Соответственно, поворот исполнения судебного акта возможен при наличии следующих обстоятельств: вынесено судебное решение; оно было приведено в исполнение; состоялось новое рассмотрение дела; было принято новое решение о полном или частичном отказе в иске (прекращении производства по делу, оставлении искового заявления без рассмотрения).

Вопрос о повороте исполнения разрешается по инициативе суда, которому дело передано на новое рассмотрение, т.е. судом апелляционной, кассационной или надзорной инстанции. В случае если суд не сделал этого, должник вправе обратиться с заявлением о повороте исполнения в суд первой инстанции. В целях подтверждения факта исполнения ранее принятого судебного акта к заявлению прилагается соответствующий документ. К таким документам можно отнести постановление судебного пристава-исполнителя об окончании исполнительного производства.

Заявление о повороте исполнения рассматривается с соблюдением требований процессуальной формы в судебном заседании с обязательным извещением сторон исполнительного производства и судебного пристава-исполнителя, неявка которых не препятствует рассмотрению заявления.

По итогам рассмотрения заявления суд выносит определение о повороте исполнения судебного акта или об отказе в повороте исполнения судебного акта, которое является самостоятельным объектом обжалования.

Поскольку определение суда о повороте исполнения может быть принудительно исполнено, на его основании выдается исполнительный лист, который может быть предъявлен в структурные подразделения территориальных органов ФССП России.
